

UM ESTUDO COMPARATIVO DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL NO PERÍODO 1995-2012: RESULTADO PRIMÁRIO CONVENCIONAL E AJUSTADO DO GOVERNO CENTRAL DO BRASIL

A COMPARATIVE STUDY OF FISCAL SUSTAINABILITY INDICATORS FOR THE PERIOD 1995-2012: CONVENTIONAL AND ADJUSTED PRIMARY RESULT OF THE CENTRAL GOVERNMENT OF BRAZIL

Joaquim Ramalho de Albuquerque

Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UNB

joaquim.ra@hotmail.com

RESUMO

O objetivo do trabalho é comparar dois resultados primários do governo central, convencional e ajustado pelas receitas primárias atípicas e pelo float de restos a pagar das despesas primárias, dos períodos 1995-2002, 2003-2010 e 2011-2012. Faz-se uma comparação da série histórica desses indicadores de sustentabilidade fiscal, com base na teoria da contabilidade aplicada ao campo das finanças públicas. Os dados do indicador convencional publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que excluem as receitas atípicas primárias e o float de restos a pagar de despesas primárias, para encontrar os valores do resultado primário ajustado. Eles são divididos pelo PIB, permitindo uma série de comparação homogênea. Os valores do resultado primário ajustado dos quinze primeiros anos foram compilados da literatura, enquanto os dos últimos três anos foi apurado com idêntica metodologia, o que permite comparabilidade à série de dezoito observações em base anual com a utilização do diagrama de caixa. Ele permite a visualização de medidas de posição e de dispersão, possibilitando comparar máximo e mínimo, mediana, primeiro e terceiro quartil e “outliers”. As diferenças de média e de mediana entre os resultados primários, convencional e ajustado, são, respectivamente, de 0,65% e 0,76% do PIB na primeira octaéride, de 1,03% e 1,04% do PIB na segunda e de 1,82% e 1,82% do PIB no último biênio, configurando uma deterioração progressiva da situação fiscal. Assim, pode-se afirmar que o Poder Executivo utilizou procedimentos heterodoxos de contabilização para informar à sociedade um resultado primário não sustentável.

Palavras-chave: Teoria da Contabilidade. Finanças Públicas. Resultado Primário.

ABSTRACT

This paper aims to compare the primary central, conventional and adjusted, fiscal balances through atypical primary receipts and through primary expenses' leftovers' payable float, from the periods 1995-2002, 2003-2010 and 2011-2012. A comparative study of the historical series of these fiscal sustainability indicators is made, based on the accounting theory applied to the field of public finances. The conventional indicator's data published by the Brazilian National

Treasury, which excludes the atypical primary receipts and the primary expenses' leftovers' payable float, were used to find the adjusted primary fiscal balance's values. Dividing them by the values of Gross Domestic Product (GDP), allows for a homogeneous series of comparison. The adjusted primary fiscal balance's values of the first fifteen years were compiled from the literature, whilst the ones from the last three years were ascertained with an identical methodology, which allows for comparability to the series of eighteen observations in annual basis with the utilization of box plot. It allows for the visualization of position and dispersion measurements in one graphic, allowing for the comparison of maximum and minimum values, median, first and third quartile and "outliers". The average and median differences between the primary, conventional and adjusted, fiscal balances, are, respectively, of 0.65% and 0,76% of the GDP in the first eight years, of 1.03% and 1.04% of the GDP in the second eight years period and of 1.82% and 1.82% of the GDP in the last biennium, characterizing a progressive deterioration of the fiscal situation. Thus, it can be stated that the Executive Power utilized unorthodox accounting procedures to inform the society of an unsustainable primary result.

Keywords: Accounting Theory. Public Finance. Fiscal Balance.

1 INTRODUÇÃO

Política fiscal é o nome dado à variação das compras de bens e serviços, das transferências ou dos impostos pelo governo. Tem uma importância fundamental como instrumento de política econômica, caso esteja coordenada com a política monetária, de forma a não sobrecarregar a taxa de juros para a consecução da meta de inflação (2009a, p. 203) A política fiscal pode ser cíclica, anticíclica e neutra e existe certa convergência na literatura de que há uma preferência pela sustentabilidade do crescimento.

Quando o Governo faz uma política cíclica, ao invés de suavizar o comportamento do crescimento do Produto Interno Bruto, aumenta a volatilidade da taxa de crescimento da economia. Adicionalmente, “desloca” o investimento privado quando gasta mais em períodos de crescimento acima de seu potencial. Isso pode resultar inclusive, em maior consumo (público e privado) em oposição ao decréscimo do investimento (público e privado) em relação ao PIB.

O indicador oficial de sustentabilidade da política fiscal é o resultado primário convencional, mensurado como a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias (ou não financeiras) do Governo Central, que é o somatório do governo federal, da Previdência Social e do Banco Central do Brasil (Bacen).

Em vista da não normatização da metodologia de cálculo das necessidades de financiamento pelo Senado, a lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício atribui ao Bacen competência para mensuração e divulgação do resultado primário. A metodologia utilizada é uma adaptação do procedimento de cálculo preconizado pelo Manual de Estatísticas Fiscais do

Fundo Monetário Internacional (FMI), com as adaptações julgadas necessárias pelo Bacen ao caso brasileiro.

A metodologia “abaixo da linha” mede a variação dos estoques, ou quantidades no tempo, de endividamento público. Essa variação é instrumento de avaliação do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, de acompanhamento da gestão da política fiscal dada a credibilidade histórica das estatísticas fiscais e de compilação das informações necessárias ao cálculo do resultado fiscal dos entes do setor público. Para o caso do Governo Central interessa observar a metodologia “acima da linha” pela possibilidade de identificação das receitas e despesas que geram o resultado primário.

Não por acaso, a mensuração do resultado primário do governo central feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) utiliza o critério de caixa ou de efetivo pagamento, e a diferença entre os valores publicados pela STN e pelo Bacen decorre de diferenças entre os critérios de mensuração, a abrangência dos itens e o período de apuração. A disparidade está explicitada como discrepância estatística na tabela publicada pela STN, e “é suficientemente pequena para ser seguramente desconsiderada” (SCHWARTSMAN, 2010, p. 2).

De acordo com Niyama e Silva (2011, p. 300), “o grau de discricionariedade, ou seja, a possibilidade de fazer escolhas contábeis é muito menor no setor público”. De fato, a Lei 4320/64 e a Lei Complementar 101/2000 estabelecem procedimentos padronizados para registro de eventos. Essa escolha de princípios contábeis não tem efeito direto sobre o comportamento fiscal pretérito ou atual de um ente. Pode, contudo, ter consequências econômicas se decisões forem tomadas com base nos dados apresentados. Em vista disso, analistas devem revisar as práticas orçamentárias e contábeis, atentando especificamente para aquelas que podem ter sido usadas para obscurecer fragilidades fiscais (2013b, p. 503).

Eis que as instituições financeiras oficiais de fomento, mesmo estando submetidas aos critérios da Lei nº 6404/76 e alterações posteriores, no relacionamento com o Tesouro Nacional, desfrutam de uma relativa discricionariedade para auxiliar o cumprimento de metas fiscais, tais como o resultado primário. Nessas transações viola-se o critério de registro de ativos, entre outros procedimentos, que findam por transformar despesas financeiras em receitas primárias.

Essa discricionariedade normativa atinge uma das características essenciais da informação, a fidedignidade, que é conseguida quando a informação é completa, livre de erros e neutra. Um elemento fundamental para a fidedignidade é a neutralidade da informação contábil. A outra característica essencial é a relevância, mas se a informação não é fidedigna,

deixa de ser relevante para a tomada de decisão. Quando as alterações de mensuração ocorrem sistematicamente em uma direção, quaisquer indicadores perdem a credibilidade, com efeitos perversos sobre as decisões de investimento.

O estudo levanta a seguinte questão: Os resultados primários do governo central, convencional e ajustado pelas receitas primárias atípicas e pelos restos a pagar das despesas primárias, demonstram uma mudança da situação fiscal no período compreendido entre 1995 e 2012?

O objetivo do presente trabalho é comparar os resultados primários do governo central, convencional e ajustado pelas receitas primárias atípicas e pelo float de restos a pagar das despesas primárias, dos períodos 1995-2002, 2003-2010 e 2011-2012. Para o período 1995-2009 usa-se a apuração realizada por Gerardo (2010). Os últimos três anos são apurados seguindo a mesma metodologia, o que permite um tratamento homogêneo à série de dezoito observações em base anual. Para a comparação dos resultados de duas octaérides e de um biênio utiliza-se o diagrama de caixa, que apresenta uma visualização de medidas de posição e de dispersão em um mesmo gráfico, de forma que se pode comparar valores máximo e mínimo, as medidas de posição e os “*outliers*”, caso existam.

O resultado primário convencional é o principal indicador de sustentabilidade fiscal divulgado pelo Governo. A informação desse resultado é importante por identificar os recursos líquidos disponíveis para amortizar a dívida de longo prazo, reduzir tributos, adicionar novos programas governamentais, expandir os existentes ou melhorar a situação financeira do governo (2013b, p. 40). Ele também demonstra a capacidade de gerar recursos para financiar o resultado nominal negativo de cada exercício e sinaliza para o mercado o comportamento da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto.

As tentativas governamentais de alterar esse resultado maculam a credibilidade do indicador e transmitem insegurança aos agentes econômicos. Portanto, a explicitação de operações atípicas com receitas e despesas e de seu impacto na mensuração do resultado primário pode contribuir para a uma melhor informação sobre a estabilidade macroeconômica do país.

O regime contábil preconizado pela Lei nº 4.320/1964 é misto, ao adotar o critério de competência para a despesa e de caixa para a receita pública. Do ponto de vista da mensuração do resultado primário, no entanto, dois ajustes são necessários para diferenciar o resultado primário convencional do ajustado. Pelo lado da despesa, cujo conceito de competência é a

emissão do empenho, importa ressaltar que a inscrição de despesas em restos a pagar não afeta o indicador fiscal, pois não há intermediação financeira para sua inscrição. Por outro lado, os recursos financeiros em caixa para pagamento desses restos a pagar impactam o resultado primário, uma vez que integram as disponibilidades financeiras.

Os restos a pagar dividem-se em processados e não processados. Essa distinção reside na liquidação já ter sido realizada no primeiro caso, mas não no segundo. Pelo conceito de competência apenas os primeiros seriam contabilizados, uma vez que tendo ocorrido entrega do bem ou serviço está caracterizada a necessidade do pagamento. No entanto, pelo menos dois limites mínimos obrigatórios de aplicação de recursos pela União, em saúde (art. 198 da Constituição Federal) e educação (art. 212 da CF) são mensurados na fase de empenho.

Adicionalmente, o prazo de validade dos restos a pagar tem sido repetidamente alterado por decretos presidenciais, o que recomenda que tanto os restos a pagar processados quanto os restos a pagar não processados de exercícios anteriores sejam subtraídos do resultado primário convencional. Outro ajuste necessário é a subtração dos restos a pagar cancelados de exercícios anteriores e dos restos a pagar pagos da conta de restos a pagar inscritos.

De acordo com Gerardo (2010), o resultado primário ajustado do ano t pode ser explicitado como $RPA_t = RP_t - RAT_t - F_t$ (1), onde RP_t é o resultado primário convencional, RAT_t são as receitas atípicas e F_t é o float de restos a pagar, que compreende:

$F_t = RAPI_t - DRAP_t - \sum_{t=0}^t CRAP_t$ (2), onde $RAPI_t$ corresponde aos restos a pagar (processados e não processados) inscritos no ano t , $DRAP_t$ é o pagamento no ano t de restos a pagar inscritos em anos anteriores ao ano t , e $\sum_{t=0}^t CRAP_t$ equivale aos restos a pagar (processados e não processados) cancelados no período $t = 0$ até o ano 18, o que corresponde ao período que se estende de 1995 a 2012. Dividindo a expressão (1) pelo Produto Interno Bruto, chega-se à expressão usada nas três últimas colunas da Tabela 3 seguintes:

$$rpa_t = rp_t - rat_t - f_t \quad (3)$$

É essa equação que será usada para mensurar os resultados primários ajustados. A comparação com os resultados primários convencionais para os períodos será feita entre os dois indicadores para cada governante, e entre eles para cada tipo de indicador, para os respectivos períodos.

É importante assinalar que a mensuração do resultado primário ajustado diminui a assimetria informacional entre os agentes econômicos e pode deixar claro para o governo que não pode surpreender sucessivamente os grupos interessados no resultado primário.

Demonstrações financeiras e indicadores de desempenho têm valor apenas na extensão em que servem as necessidades de informação dos seus usuários (2013b, p. 17).

Após uma primeira utilização de procedimentos heterodoxos pelo governo, os departamentos econômicos das universidades e das instituições de financeiras privadas passam a corrigir os indicadores, escoimando receitas e despesas que não são recorrentes. A reincidência do governo nos procedimentos pode servir para anunciar o cumprimento da meta, mas um indicador inadequado não altera a situação fiscal do ente.

A partir do resultado primário publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, fez-se a exclusão de receitas atípicas e do float de restos a pagar para se chegar ao esforço fiscal sustentável realizado pelo governo central no triênio 2010-2012. A medição é feita em valores correntes e em percentual do PIB para permitir a comparabilidade entre os exercícios e a trajetória do indicador no período. Com isto a informação deixa de ser em valores absolutos e passa a ser em valores relativos.

As necessidades de financiamento divulgadas pela STN e pelo Bacen não apresentam resultados iguais em vista da diferença na abrangência institucional e nos critérios de medição. Ainda que os valores venham convergindo ao longo do tempo, são apresentados como diferenças o ajuste de privatização e a discrepância estatística. Adicionalmente, no conceito “acima da linha”, a medição do resultado primário feita pelo Tesouro considera o efetivo pagamento.

As informações sobre as receitas tributárias atípicas são divulgadas em duas publicações governamentais que se complementam. Por esse motivo, os dados sobre as receitas tributárias atípicas foram extraídos da publicação “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, divulgada mensalmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Já as receitas patrimoniais atípicas tiveram duas fontes, a publicação “Resultado do Tesouro Nacional”, divulgada também mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os valores registrados no SIAFI de arrecadação de receitas patrimoniais de outorgas, bônus de assinatura e concessões, que configuram venda de ativos pelo governo central.

Dois limitações principais encontradas na elaboração do trabalho devem ser mencionadas. A primeira delas é que os resultados primários convencionais referentes ao período anterior a 1995, ainda que disponíveis na série histórica do Bacen, carecem de confiabilidade e desaconselham sua utilização na comparação com os dezoito anos subsequentes. Isso decorre dos elevados patamares da inflação, observados no período anterior

ao Plano Real, e da mudança de regime fiscal imposta pelos governos pós-Plano, o que desaconselha seu uso em uma base anual.

Outra limitação da pesquisa é o número de observações do terceiro período, que abrange apenas um biênio, em comparação com os dois períodos anteriores, com oito exercícios cada um. É válido lembrar, contudo, que a deterioração fiscal tem sido progressiva e que ela se aprofunda devido ao ciclo político dos negócios. Governantes enfrentam eleições a cargos executivos a cada quatro anos no Brasil. No exercício que precede as eleições eles têm um poderoso incentivo, tanto para evitar medidas impopulares, tais como aumento de tributos, quanto para mostrar fundamentos fiscais sólidos. Eles podem usar procedimentos contábeis e orçamentários para melhorias cosméticas nas demonstrações financeiras anuais (GRANOF & KHUMAWALA, 2013). Adicionalmente, uma vez empreendido um procedimento inadequado, principalmente quando a falha não é apontada pelas instituições que deveriam fazê-lo, é natural que seja repetido nessa esfera e copiado por outras esferas e âmbitos. Isso indica que os resultados dos seis anos que completam a próxima octaéride serão afetados em pelo menos dois anos que antecedem as eleições seguintes, diminuindo ainda mais o resultado primário convencional e criando forte incentivo à repetição dos procedimentos heterodoxos mencionados.

2 RESULTADO PRIMÁRIO AJUSTADO

A exclusão das receitas atípicas primárias e do float de restos a pagar das despesas primárias da mensuração do resultado primário, seguindo metodologia amplamente usada na literatura brasileira (GERARDO, 2010; SCHWARTSMAN, 2010; AFONSO & BARROS, 2013), demonstra o esforço fiscal sustentável do governo central denominado resultado primário ajustado.

Sustentável ou recorrente é um resultado que pode ser repetido exercício após exercício, sem a utilização de manobras contábeis que ajudem a gerar resultados anormais, tais como os mecanismos financeiros de repasse entre o Tesouro e o BNDES, que recebe títulos públicos para suportar os financiamentos da instituição oficial de fomento. Podem ser comparados por analogia aos lucros recorrentes reportados por sociedades por ações, que excluem ganhos

extraordinários decorrentes de variação cambial, ganhos por ajuste a valor justo de ativos, entre outros itens que não se espera ocorram a cada período indefinidamente.

O conceito de receita atípica está explicitado na metodologia de Gerardo (2010, p. 14): “são aquelas que afetam o resultado fiscal de determinado exercício financeiro sem, no entanto, refletir o esforço fiscal daquele ano.” Segundo o autor, a despeito de contribuírem para a diminuição do endividamento bruto, essas receitas exigem sua reprodução e ampliação nos anos subsequentes. Quanto ao *float*, decorrem da postergação do pagamento de despesas liquidadas e não liquidadas, denominadas restos a pagar. Na apuração dessas despesas postergadas em cada exercício financeiro foram subtraídos os restos a pagar cancelados e pagos por conta corrente, de forma que se identificasse o ano do empenho cancelado.

Para Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2008, p. 15), o total do float é:

“a soma do do float de restos a pagar não processados com o float de restos a pagar processados. O float de restos a pagar não processados é obtido pela diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar não processados no final de ano e a soma do valor dos restos a pagar não processados que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar não processados cancelados referentes ao total dos inscritos. De forma similar, obtém-se o float de restos a pagar processados subtraindo-se do valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar processados no final de ano o somatório do valor dos restos a pagar processados que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar processados cancelados referentes ao total dos inscritos.”

De acordo com Gerardo (2010), Schwartzman (2010), Afonso & Barros (2013), entre outros autores, o resultado primário divulgado dos últimos exercícios tem sido conseguido com procedimentos heterodoxos de transferências financeiras, sob a forma de títulos do Tesouro e ações de empresas estatais, entre o Tesouro e as instituições financeiras oficiais de fomento e de inscrição substancial de restos a pagar. Isto se caracteriza como prática não recomendável de alcance das metas fiscais.

Gerardo (2010), de quem se repetiu a metodologia aplicada, considera o resultado primário inconsistente devido aos seguintes fatores: i) não serem descontadas do resultado fiscal as receitas atípicas; ii) no cálculo “acima da linha” o regime oficial ser o de caixa; iii) na contabilização “abaixo da linha” não haver o reconhecimento dos restos a pagar na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Os dispêndios das instituições financeiras estatais não dependentes também não afetam o resultado fiscal, uma vez que, por praticarem apenas intermediação financeira, suas atividades

não impactam a dívida líquida do setor público. Porém, o resultado primário das empresas estatais federais considera o impacto do orçamento da empresa Itaipu Binacional, devido à corresponsabilidade da União na liquidação de suas dívidas, embora seus dispêndios não sejam fixados pelos órgãos de coordenação e controle brasileiros.

É preciso lembrar, ainda, que os restos a pagar não são computados na apuração da dívida porque o Bacen só considera os empréstimos feitos no sistema bancário, ainda que utilize integralmente as disponibilidades financeiras. Em outras palavras, o Bacen reconhece e mensura o ativo de curto prazo, mas não reconhece e nem mensura o passivo não intermediado pelo sistema financeiro, de forma que o tamanho da dívida é subdimensionado em face desta assimetria.

Buscou-se, assim, estimar o resultado primário ajustado pela exclusão das receitas atípicas e do float mantido nas disponibilidades financeiras em decorrência da inscrição de restos a pagar, menos os seus cancelamentos e pagamentos. Os números obtidos demonstram que, sem os artifícios utilizados, as metas fiscais não teriam sido alcançadas. Mais ainda, em média o resultado primário do governo central é de apenas 0,44% do PIB no triênio (2009-2011) mensurado neste trabalho.

Com efeito, a conformidade de algumas receitas atípicas, tais como os dividendos e juros sobre capital próprio, transferidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (CEF) ao Tesouro, está, aparentemente, em desacordo com o arcabouço legal, com os pronunciamentos técnicos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e com a teoria contábil.

É que o critério a ser aplicado às sociedades de grande porte sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, de acordo com o art. 3º da Lei nº 11.638/2007, é o estabelecido na Lei nº 6.404/1976. Em particular, para instituições financeiras, é a Circular-Bacen nº 3.068/2001 e alterações posteriores. Essa norma acolheu o critério de reconhecimento e mensuração dos instrumentos financeiros especificados nos pronunciamentos técnicos do CPC, ao qual se refere o parágrafo único do art. 10-A da Lei nº 6.385/1976.

Não por acaso, vale mencionar a Resolução CMN nº 3.750/2009, que estabelece critérios e condições para a divulgação, em notas explicativas, de informações sobre partes relacionadas por instituições financeiras. Uma vez que o Governo controla e decide sobre a emissão de títulos e ao mesmo tempo controla e decide sobre a distribuição de dividendos, pode ocorrer um comportamento oportunista, como é o caso, de gerar receitas primárias de

dividendos conseguidos a partir da emissão de títulos, ou seja, em decorrência de despesa financeira ou não primária.

De acordo com os arts. 1º e 2º da Resolução CMN nº 3.750/2009, “as instituições financeiras (...) devem divulgar em notas explicativas às demonstrações contábeis, informações sobre partes relacionadas”, devendo “ser observado o Pronunciamento Técnico CPC 05 – Divulgação de Partes Relacionadas”. O propósito é fornecer subsídios a quem toma decisões por meio da análise das demonstrações contábeis, em vista da importância da divulgação das transações ocorridas no período entre essas partes relacionadas, bem como os saldos decorrentes dessas transações. E o padrão correlato do referido Pronunciamento Técnico no âmbito internacional (IPSAS 20 – Divulgação sobre Partes Relacionadas) é aplicável ao setor público, que deve evidenciar suas operações para a sociedade com a maior clareza possível, de forma a evitar a criação de expectativas infundadas.

Em paralelo, há correlação aos pronunciamentos técnicos em outras resoluções do Conselho Monetário Nacional, tais como na que trata da estrutura conceitual para elaboração e divulgação de relatório contábil financeiro (Resolução CMN nº 4.144/2012), assim como na resolução que trata da redução ao valor recuperável de ativos (Resolução CMN nº 3.566/2008). Há, portanto, uma ampla aderência a ser seguida com as normas internacionais.

É certo que a medição do resultado primário é distorcida devido a vários procedimentos contábeis realizados com o objetivo explícito de alcance das metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias. Por exemplo, há que se ressaltar o procedimento de emissão de ordem bancária no último dia útil do exercício e de pagamento no primeiro dia útil do exercício subsequente, em que os restos a pagar são considerados pagos sem que os recursos tenham saído do caixa. Há ainda um conjunto de receitas atípicas que precisam ser excluídas do resultado primário para que a meta seja sustentável. Realizados esses ajustes, faz-se um esboço no tempo do comportamento do resultado fiscal excluindo os procedimentos heterodoxos que permitiram o alcance das metas estabelecidas pelas LDOs em todo o período.

A tentativa de apresentar melhores resultados fiscais que os de fato conseguidos é logo descoberta pelos especialistas em finanças. Eles acompanham a publicação de indicador tão relevante para a gestão fiscal quanto o são as necessidades de financiamento, inclusive para efeitos de estabilização do endividamento estatal. Mesmo porque essa pretensão de apresentar resultados mais favoráveis não é novidade na economia brasileira, conforme amplamente

comentado em Ramalho (1997), para os anos noventa, e Schwartzman (2010) e Gerardo (2010), para o período mais recente.

Os normativos editados nos últimos dias do exercício e a discricionariedade atribuída ao BNDES para classificação de instrumentos financeiros disponíveis para venda permitiram a geração artificial de resultados que aparentemente configuram desvio de poder do Conselho Monetário Nacional e da autoridade monetária na regulação, fiscalização e supervisão das instituições financeiras. Cabe ao CMN e ao Bacen aprofundar a explicação das razões de conveniência e oportunidade para a exceção permitida ao BNDES.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Houve contabilização de receitas extraordinárias em todo o período. No triênio 2010-2012, elas alcançaram uma média de 0,74% do PIB, o que reduziu o superávit primário convencional de um valor médio de 2,12% para 1,38% do PIB, conforme Tabela 1 (em anexo).

O quadro 1 apresenta as receitas atípicas para o exercício financeiro de 2012. Nesse conjunto encontram-se os recursos reclassificados do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e o resgate parcial de recursos do Fundo Soberano do Brasil, mencionados na publicação “Análise de Arrecadação das Receitas Federais”, da RFB, e “Resultado do Tesouro Nacional”, da STN.

Também se classificam como receitas atípicas os dividendos relativos ao percentual de 31,4% sobre o valor do lucro líquido do BNDES e de 24,1% sobre o mesmo lucro para os juros sobre capital próprio que a instituição financeira transferiu ao Tesouro. Eles foram obtidos com o procedimento permitido pela Resolução CMN nº 4.175/2012, que modifica excepcionalmente, para 25% da carteira do BNDES, os critérios de registro e avaliação contábil de instrumentos financeiros disponíveis para venda.

O Conselho Monetário Nacional resolveu e o presidente em exercício do Bacen divulgou a Resolução CMN nº 4.175/2012, que “estabelece critérios para registro contábil das variações a preços de mercado de ações recebidas pelo BNDES em transferência da União para aumento de capital e classificadas na categoria “títulos disponíveis para venda”.” O art. 2º desse normativo concede exceção, para 25% do total da carteira mencionada, do critério definido na Lei nº 6.404, de 1974, e alterações posteriores e no próprio art. 6º da Circular nº 3.068, de 2001. De forma que apenas três quartos das perdas de caráter permanente com esses instrumentos

financeiros classificados como disponíveis para venda devem ser reconhecidos imediatamente no resultado do período.

A conveniência e a oportunidade do ato carecem de justificativa em vista do ineditismo da norma, que não encontra, aparentemente, abrigo na competência preconizada nos incisos VIII e XII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31/12/1964, nos quais a autoridade se baseou para a emissão. O primeiro deles menciona como atribuição do Conselho “regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas”, enquanto o segundo dispõe que ao CMN cabe “expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras”.

As normas gerais não podem se confundir com particularismos. Ademais, as atribuições da autoridade monetária são a regulação e fiscalização das instituições financeiras e não a concessão de exceção contábil mesmo que direcionada ao BNDES. Conforme disposto no § 1º do art. 164 da Constituição, “é vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.”. Veja-se que a essência da permissão dada pelo CMN e pelo Bacen ao BNDES foi aumentar indevidamente o lucro líquido do exercício e tornar viável a distribuição dos dividendos ao Tesouro.

Com efeito, de acordo com o Pronunciamento Técnico CPC 30, “receita é o ingresso bruto de benefícios econômicos durante o período observado no curso das atividades ordinárias da entidade, que resultam no aumento do seu patrimônio líquido, exceto os aumentos de patrimônio líquido relacionados às contribuições dos proprietários.” E o que se vê nas operações entre o Tesouro Nacional, o BNDES e a CEF, com a ajuda da exceção preconizada na Resolução CMN nº 4.175/2012 e da Medida Provisória nº 600/2012, é a transformação de despesa financeira de inversões em receita primária de dividendos e de juros sobre capital próprio, parte dos quais, aparentemente, sem qualquer fundamento econômico.

O site do BNDES apresenta uma errata sobre a evolução do patrimônio líquido que mostra sua trajetória descendente, mesmo não levando a resultado parte das perdas ocorridas nos instrumentos financeiros disponíveis para venda no exercício de 2012, procedimento autorizado pela retrocitada norma do CMN. O patrimônio líquido reduziu-se de R\$ 65.899,3 milhões em 2010 para R\$ 61.012,4 milhões em 2011 e para R\$ 52.169,5 milhões em 2012.

Portanto, a despeito dos mecanismos financeiros de repasse, que chegam a R\$ 242.500,0 milhões no triênio, é contrariado um preceito básico de teoria contábil, conforme explicitado a

seguir, e que demonstra a transformação de uma despesa financeira em uma receita primária para atender à meta de resultado primário da União. De acordo com Schroeder (2009, p. 138), sob o conceito de manutenção do capital o montante de dividendos que pode ser distribuído aos sócios, exclusive de novos aportes de capital, durante um dado período, deve ser tal que mantenha o negócio ao final do período nas mesmas condições do início do período. Não é isso que tem acontecido com o BNDES, que a despeito de sucessivos e substantivos aportes, diminuiu seu patrimônio líquido em 20,84% entre 2010 e 2012.

O art. 2º da Resolução CMN nº 4.175/2012 alterou o reconhecimento de perdas pelo BNDES, determinado no art. 6º da Circular-Bacen nº 3.068/2001 e suas alterações. É importante salientar que as perdas de R\$ 2,38 bilhões deveriam ser reconhecidas no resultado do período, o que diminuiria o lucro líquido da instituição financeira no mesmo valor. Em razão do procedimento facultado pelo normativo de 2012 e seguido pela instituição, eis a base para opinião com ressalva do relatório dos auditores independentes (BNDES 2012, p. 2) sobre as demonstrações financeiras do BNDES:

Conforme descrito na nota explicativa 27, a administração do Banco manteve registrado na conta de ajuste de avaliação patrimonial, no patrimônio líquido em 31 de dezembro de 2012, um ajuste negativo no montante de R\$ 2.380 milhões, líquido dos efeitos tributários, correspondente à perda de caráter permanente em certos investimentos em ações classificados na categoria disponível para venda, conforme requerido pela Resolução CMN 4.175/2012 do Conselho Monetário Nacional. As práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que tem por objetivo a apresentação adequada da posição patrimonial e financeira, do desempenho operacional, e dos fluxos de caixa, requerem que o ajuste negativo em ações considerados como perda de caráter permanente seja apropriado em despesa no período em que ocorrer. Em 31 de dezembro de 2012, o montante da perda considerada de caráter permanente, líquida dos efeitos tributários, mantida no patrimônio líquido é de R\$ 2.380 milhões. Consequentemente, o lucro líquido individual e consolidado do exercício e semestre, findos em 31 de dezembro de 2012 está aumentado em R\$ 2.380 milhões, após os efeitos tributários.

Diversos dispositivos legais suportam o critério de avaliação de instrumentos financeiros disponíveis para venda, preconizado na Circular-Bacen nº 3.068/2001, cuja aplicação foi parcialmente alterada especificamente para o BNDES com a Resolução-CMN nº 4.175/2012. Para Almeida (2012), “a Lei 11.638/07 e a Lei 11.941/09 alteraram e revogaram dispositivos da Lei 6.404/76, estabelecendo nova disciplina relativamente à elaboração e

divulgação de demonstrações contábeis pelas sociedades por ações estendendo-as às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedade por ações.”

De fato, o art. 3º da Lei nº 11.638/2007 assim estabelece:

Art. 3º Aplicam-se às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, as disposições da Lei 6.404, de 15/12/1976, sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. Considera-se de grande porte, para os fins exclusivos desta Lei, a sociedade ou conjunto de sociedades sob controle comum que tiver, no exercício anterior, ativo total superior a R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais – ou receita bruta anual superior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

Tanto o BNDES quanto a CEF atendem ao critério de sociedade de grande porte, conforme pode ser visto em suas demonstrações financeiras para 2012, com ativos totais consolidados de R\$ 715 bilhões e R\$ 703 bilhões, respectivamente. Adicionalmente, o § 3º do art. 182 da Lei nº 6.404/1976 determina que:

§ 3º Serão classificadas como ajustes de avaliação patrimonial, enquanto não computadas no resultado do exercício em obediência ao regime de competência, as contrapartidas de aumentos ou diminuições de valor, atribuídos a elementos do ativo e do passivo, em decorrência da sua avaliação a valor justo, nos casos previstos nesta Lei ou, em normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários, com base na competência conferida pelo § 3º do art. 177 desta Lei.

Já o art. 183 da Lei nº 6.404/1976, que especifica os critérios de avaliação do ativo, assim determina:

Art. 183. No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios:

I – as aplicações em instrumentos financeiros, inclusive derivativos, e em direitos e títulos de créditos, classificados no ativo circulante ou no realizável a longo prazo:

a) pelo seu valor justo, quando se tratar de aplicações destinadas à negociação ou disponíveis para venda;

Outro procedimento, realizado no último dia do exercício, resultou na transferência de dividendos da CEF ao Tesouro Nacional no montante de R\$ 4,7 bilhões, o que classifica essa distribuição de dividendos como receita atípica, conforme descrição seguinte da operação. Com o art. 7º da Medida Provisória nº 600/2012, a União foi autorizada a ceder onerosamente ao BNDES, e suas controladas, os recebíveis da empresa Itaipu Binacional. A cessão não teve impacto na apuração do resultado primário porque a referida empresa não faz parte da abrangência na metodologia de cálculo do Bacen.

Em paralelo, o § 1º do art. 7º da MP nº 600/2012 determina que o pagamento devido pelo BNDES referente a essa cessão poderá ser efetivado em títulos da dívida pública mobiliária federal ou ações de sociedades anônimas. Não por acaso, o Decreto nº 7.880/2012 autorizou o aumento de capital da CEF, no montante de até R\$ 5,4 bilhões, mediante a transferência, pela União, de ações ordinárias de emissão da Petrobras. O § 1º do art. 3º desse Decreto estabelece que “previamente à alienação das ações ordinárias do capital da Petrobras, deverá a CEF oferecê-las, prioritariamente, à União”.

Nessa mesma data, entre outras transferências, a MP nº 600/2012 autorizou a União a conceder crédito à CEF no montante de até R\$ 7 bilhões, “em condições (...) que permitam o enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do Patrimônio de Referência (...)” (art. 3º, caput). Com efeito, o montante de aproximadamente R\$ 3 bilhões havia sido transferido pela CEF como receita de dividendos para o Tesouro, conforme notas de lançamento 2012NL000331 e 2012NL000358, respectivamente de 31/8/2012 e 28/9/2012, na UG/Gestão 170510/00001.

O aumento de capital e a transferência de ações permitiram que a CEF pagasse os dividendos mencionados e ao mesmo tempo não descumprisse o patrimônio de referência a que deve se submeter como instituição financeira, que ficaria abaixo de 10% do chamado índice de Basiléia. E o desfecho da operação se conclui com a transferência e registro de receita de dividendos de R\$ 4,7 bilhões na UG/Gestão 170510/00001, conforme 2012NL000506 de 31/12/2012.

Também foi considerada receita atípica a distribuição de dividendos intermediários pelo BNDES, autorizada com o Decreto de 28/12/2012, “inclusive mediante a não constituição de Reserva de Lucros para Futuro Aumento de Capital, à conta de lucro líquido apurado no balanço que integra as informações financeiras de 30/9/2012.” Nesse caso, a exclusão da receita atípica foi feita no montante integral dos dividendos antecipados, conforme tabela seguinte. Em vista de todos esses procedimentos heterodoxos, envolvendo BNDES, CEF, Fundo Soberano, concessões e reclassificações, foi possível ao Tesouro contabilizar receitas de R\$ 25,8 bilhões em 2012 para cumprimento da meta de superávit primário da União de R\$ 96,9 bilhões.

Tanto em 2011 quanto em 2010 também são subtraídas as receitas atípicas mencionadas nos documentos citados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria do Tesouro Nacional, além das receitas de concessões. Por certo que o item de maior impacto é a receita de

outorga de títulos onerosos relacionados à cessão de direitos de exploração à Petrobras e sua remuneração ao Tesouro, conforme se verifica nos quadros 2 e 3 (em anexo).

Metodologia para o resultado primário ajustado pelo float

A medição do resultado primário ajustado pelo float segue a metodologia proposta por Silva, Cândido Junior e Gerardo (2008). O procedimento de geração de dados é executado no Siafi Gerencial. O sistema fornece os valores de restos a pagar (RPs) de cada exercício, dos quais se excluem as despesas dos grupos natureza de despesa (GND) de juros e encargos da dívida interna e externa e de amortização da dívida interna e externa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Desses montantes de RPs inscritos em cada exercício são subtraídos os valores cancelados e os pagos e esse total recebe a denominação de float.

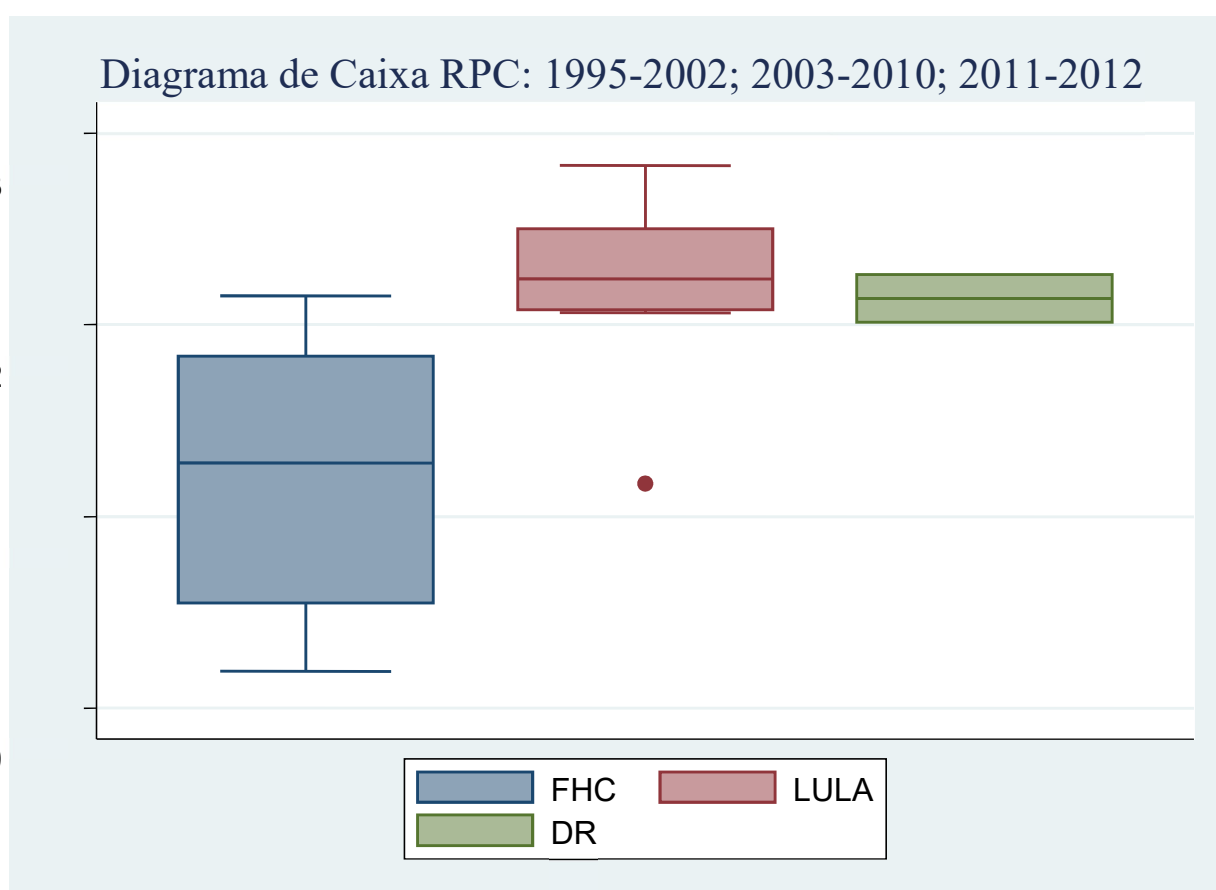
A medição do resultado primário ajustado pelo float

Quando se excluem os recursos do float, o resultado primário convencional do governo central gerado no triênio 2010-2012 diminui de 2,12% para 1,19% do PIB, em vista do float médio de 0,93% do PIB. Ou seja, essa segunda exclusão já seria suficiente para demonstrar que o resultado primário sustentável para o governo central não foi obtido em nenhum dos três exercícios analisados.

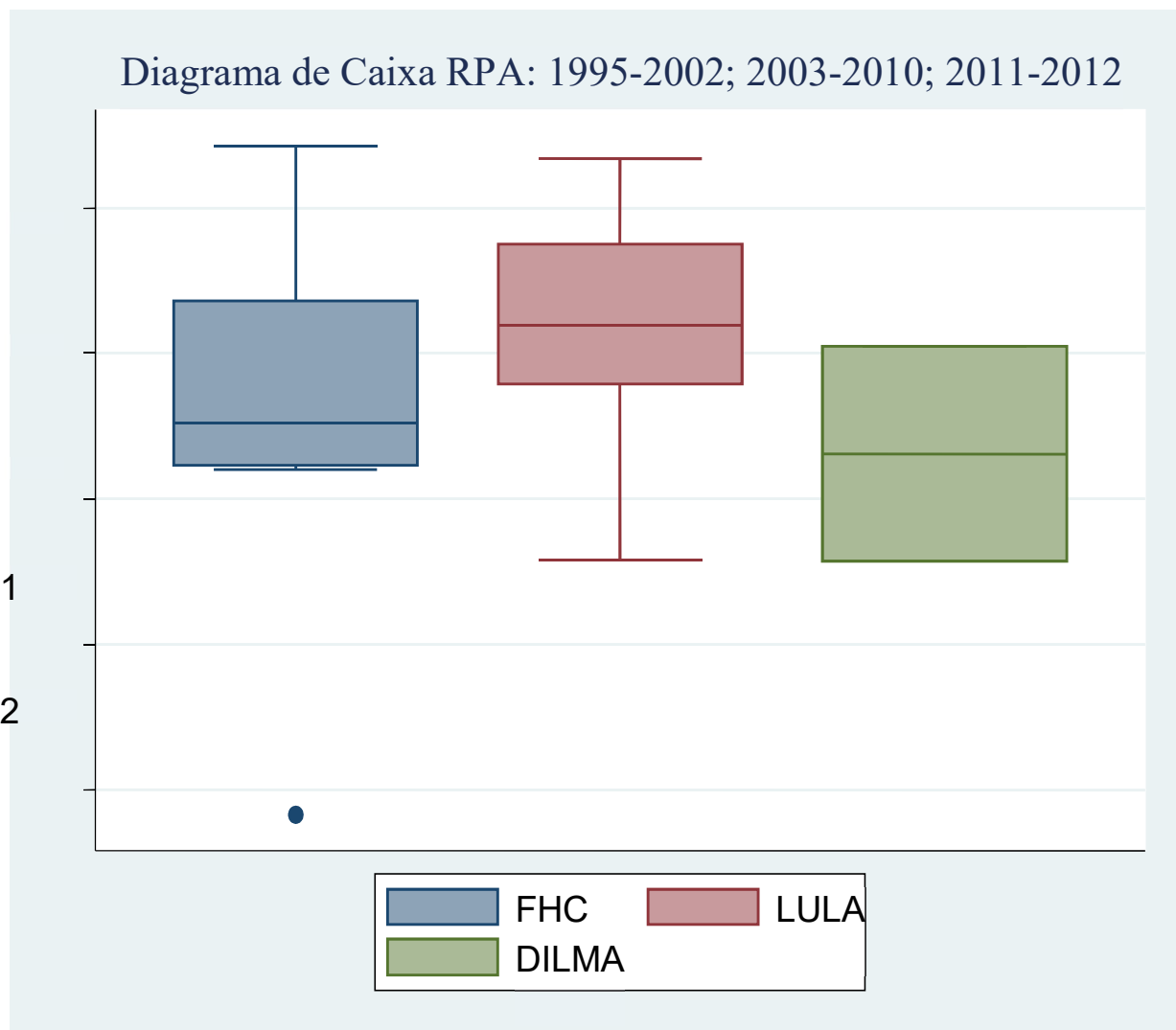
Resultado primário ajustado do governo central

Quando se conjugam os efeitos das receitas atípicas e do float sobre o resultado primário convencional obtido pelo governo central no triênio 2010-2012, na ótica “acima da linha”, verifica-se uma média de 0,44% do PIB, em oposição aos dados oficiais que apresentam uma média de 2,12% do PIB. Portanto, fica demonstrado que o esforço fiscal sustentável do governo central representado pelo resultado primário convencional divulgado não vem sendo suficiente para atingir as metas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, quando do resultado convencional são extraídas as receitas atípicas e o float de restos a pagar das despesas primárias.

Os diagramas de caixa a seguir demonstram, respectivamente, o resultado primário convencional (RP) e ajustado (RPA) do governo central para as octaérides 1995-2002, 2003-2010 e para o biênio 2011-2012. Importa lembrar que o “T” superior representa o valor máximo, enquanto o “T” inferior representa o valor mínimo, exclusive “outliers”, que aparecem destacados da “caixa”. As partes inferior e superior da caixa representam, respectivamente, o primeiro e o terceiro quartil e a faixa interior à caixa é a mediana das observações.



A média do resultado primário convencional (RPC) para a primeira octaéride é de 1,21% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,15% e 0,19% do PIB. A mediana é 1,28% do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPC para o período 1995 a 2002. A média do resultado primário convencional (RPC) para a segunda octaéride é de 2,2% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,83% e 1,17% do PIB. A mediana é 2,24% do PIB, de acordo com o Diagrama de Caixa RPC para o período 2003 a 2010. A média e a mediana do resultado primário convencional (RPC) para o último biênio é de 2,13% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,26% e 2,01% do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPC para o período 2011 a 2012.



A média do resultado primário ajustado para a primeira octaéride é de 0,56% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,43% e 2,17% negativo do PIB. A mediana é 0,52% do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPA para o período 1995 a 2002. A média do resultado primário ajustado (RPA) para a segunda octaéride é de 1,17% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,34% e 0,42% negativo do PIB. A mediana é 1,2% do PIB, de acordo com o Diagrama de Caixa para o período 2003 a 2010. A média e a mediana do resultado primário ajustado (RPA) para o último biênio é de 0,31% do PIB, com valor máximo e mínimo de 1,05% e 0,43% negativo do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPA para o período 2011 a 2012.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que, quanto aos aspectos legais, a metodologia de apuração do resultado primário do governo central adotada pelo Bacen não corresponde à exigência estabelecida no inciso IV do § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que seus parâmetros ainda não foram definidos pelo Senado, a despeito de o Poder Executivo já ter enviado proposta de normatização sobre o tema. Em substituição à exigência mencionada, a lei de diretrizes orçamentárias tem atribuído competência ao Bacen para mensuração das necessidades de financiamento do setor público. Em paralelo, a mensagem que encaminha a lei orçamentária anual ao Congresso Nacional especifica receitas e despesas primárias do governo central. Portanto, não existe uma metodologia legalmente estabelecida e publicada para apuração dos resultados fiscais.

Entre os variados objetivos de mensuração e evidenciação do resultado primário, existe aquele de demonstrar o cumprimento da meta estabelecida e determinar expectativas positivas de equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, a partir das evidências explicitadas, pode-se afirmar que o Poder Executivo tem-se utilizado de procedimentos heterodoxos de contabilização de receitas atípicas e da utilização de float de restos a pagar para informar à sociedade um resultado primário que não se mostra sustentável do ponto de vista de sua recorrência, pois em seu cálculo estão computados os efeitos fiscais desses procedimentos atípicos. Essas excepcionalidades não passam despercebidas aos estudiosos de finanças públicas, que têm publicado numerosos artigos na mídia especializada apontando as implicações econômico-fiscais e institucionais decorrentes das operações engendradas pela União.

A explicitação dessas operações atípicas pode contribuir para uma informação melhor sobre a estabilidade macroeconômica do país. A apuração do resultado primário ajustado do governo central é de 0,70%, 1,05% e 0,43% negativo, em relação ao PIB, respectivamente para 2010, 2011 e 2012, sob a ótica “acima da linha”. Na mesma sequência, as receitas atípicas foram de 1,11%, 0,53% e 0,59% do PIB, enquanto o float de restos a pagar foi de 0,27%, 0,68% e 1,86% do PIB.

As diferenças de média e de mediana entre os resultados primários, convencional e ajustado, são, respectivamente, de 0,65% e 0,76% do PIB na primeira octaéride, de 1,03% e 1,04% do PIB na segunda octaéride e de 1,82% do PIB no último biênio, configurando uma deterioração progressiva da situação fiscal.

A média do resultado primário convencional (RPC) para a primeira octaéride é de 1,21% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,15% e 0,19% do PIB. A mediana é 1,28% do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPC para o período 1995 a 2002. A média do resultado primário convencional (RPC) para a segunda octaéride é de 2,2% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,83% e 1,17% do PIB. A mediana é 2,24% do PIB, de acordo com o Diagrama de Caixa RPC para o período 2003 a 2010. A média e a mediana do resultado primário convencional (RPC) para o último biênio é de 2,13% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,26% e 2,01% do PIB, conforme Diagrama de Caixa RPC para o período 2011 a 2012.

Quanto ao comportamento do resultado primário ajustado para os primeiros oito anos do período, sua média é de 0,56% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,43% e 2,17% negativo do PIB e mediana de 0,52% do PIB. A média do resultado primário ajustado para a segunda octaéride é de 1,17% do PIB, com valor máximo e mínimo de 2,34% e 0,42% negativo do PIB e mediana de 1,2%. A média e a mediana do resultado primário ajustado para o último biênio é de 0,31% do PIB, com valor máximo e mínimo de 1,05% e 0,43% negativo do PIB.

Por outro lado, a exceção concedida pelo CMN e Bacen, com a Resolução-CMN nº 4.175/2012, permitindo que o BNDES levasse apenas parcialmente ao resultado do exercício de 2012 as perdas permanentes com instrumentos financeiros disponíveis para venda, não se coaduna com o disposto nos incisos VIII e XII da Lei nº 4.595/1964, na Circular-Bacen nº 3.068/2001 e no § 1º do art. 164 da Constituição, merecendo, pois, ser objeto de questionamento jurídico. De igual modo, ressalva-se que o procedimento adotado pelo BNDES, em vista do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 11.638/2007, contraria o § 3º do art. 182 e a alínea “a” do inciso I do art. 183 da Lei nº 6.404/1976, referentes aos critérios de avaliação do ativo.

Pode-se acrescentar, sob o ponto de vista da prescrição de política contábil, que a STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, conforme art. 11, inciso I, da Lei nº 10.180/2001, passe a publicar, em conjunto com o resultado primário convencional, o resultado primário ajustado, no relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, para uma melhor evidenciação da gestão fiscal da União.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José R.; BARROS, Gabriel. **Sobre Fazer o Cumprimento da Meta de Superávit Primário**. Ensaio. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2013.

ALMEIDA, M. C. **Manual Prático de Interpretação Contábil da Lei Societária**. São Paulo: Atlas, 2. ed., 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central**. Brasília: Bacen, 2009.

Bandy, Gary. **Financial Management and Accounting in the Public Sector**. London: Routledge, 1st ed. 2011.

GERARDO, J. C. **Receitas atípicas e restos a pagar: implicações sobre o resultado primário do governo central**. Prêmio STN de Monografias – 2010. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2_Lugar.pdf>. Acesso em 23/3/2018.

GRANOF, Michael H. e KHUMAWALA, Saleha B. **Government and Not-for-Profit Accounting: Concepts and Practices**. Houston, Texas: John Wiley, 6th ed. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. et al. **Manual de Contabilidade Societária**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NYAMA, Jorge K.; SILVA, César Augusto T. **Teoria da Contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMALHO, Valdir. **Reverendo a Variedade de Conceitos de Déficit Público**. Meyer, Arno (ed.), Finanças públicas – Ensaios selecionados, IPEA/FUNDAP, capítulo 1, Brasília, 1997.

SCHWARTSMAN, Alexandre. **The naked Truth**. Economics. São Paulo: Santander, 2010. Disponível em: <<http://www.buysiders.com/wp-content/uploads/2010/12/Brazil-The-naked-truth-Santander.pdf>>. Acesso em 21/03/2018.

SCHROEDER et al. **Financial Accounting Theory and Analysis: Text and Cases**. 9th ed, Danvers, MA: John Wiley, 2009.

SILVA, A. M. A. da; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; GERARDO, J. C. **Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público**. Prêmio SOF de Monografias – 2007. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2008. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/Premio/2007/1_Lugar_Alexandre_Manoel_Angelo_da_Silva.pdf>. Acesso em 25/03/2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e

do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4595.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, 1976. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6385.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, 1976. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6404consol.htm>
Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:<
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>
Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 10.181, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno de Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/leis_2001/10180.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007.** Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Brasília, 2007. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11638.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.941, de 28 de maio de 2009.** Altera a legislação tributária e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 600, de 28 de dezembro de 2012.** Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal; altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992; altera a Medida Provisória nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; altera a Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil/_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7880.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Decreto de 28 de dezembro de 2012.** Autoriza o Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a declarar dividendos intermediários. Brasília, 2012. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Dsn/Dsn13518.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.880, de 28 de dezembro de 2012.** Autoriza o aumento de capital na Caixa Econômica Federal. Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/600.htm> Acesso em: 25/03/2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.881, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a autorização de alienação das ações ordinárias de emissão da Petrobrás adquiridas diretamente junto ao Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE. Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7881.htm> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 3.566, de 29 de maio de 2008.** Dispõe sobre procedimentos aplicáveis no reconhecimento, mensuração e divulgação de perdas em relação ao valor recuperável de ativos. Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3566_vl_O.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 3.750, de 30 de junho de 2009.** Estabelece critérios e condições para a divulgação, em notas explicativas, de informações sobre partes relacionadas por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/prel/normativos/res/2009/pdf/res_3750_vl_O.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.144, de 27 de setembro de 2012.** Dispõe sobre a estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis. Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2001/pdf/circ_3068_v3_L.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução-CMN nº 4.175, de 27 de dezembro de 2012.** Estabelece critérios para registro contábil das variações a preços de mercado de ações recebidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em transferência da União para aumento de capital e classificadas na categoria “títulos disponíveis para venda”.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3.068, de 8 de novembro de 2001.** Estabelece critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários. Brasília, 2001. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2012/pdf/res_4144_vl_O.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.145, de 22 de dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em:< http://www.normaslegais.com.br/legislação/resolucao/cfc/1145_2008.htm> Acesso em: 25/03/2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.187, de 28 de agosto de 2009. Brasília, 2009. Brasília, 2009. Disponível em:<
http://www.normaslegais.com.br/legislação/resolucaoafc1187_2009.htm> Acesso em: 25/03/2013.> Acesso em: 25/03/2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas 2012**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:<
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1212pt.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas 2011**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:<
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1211pt.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1210pt.pdf> Acesso em: 25/03/2018.

TABELAS 1, 2 E 3; QUADROS 1, 2 E 3; E DIAGRAMAS DE CAIXA RPC E RPA DO ARTIGO

UM ESTUDO COMPARATIVO DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL NO PERÍODO 1995-2012: Resultado Primário Convencional e Ajustado do Governo Central do Brasil

Anexo

Exercício	Resultado primário em R\$ milhões (A)	Receitas atípicas em R\$ milhõe (B)	Resultado primário ajustado (RPA_Rec_At) (R\$ milhões) (C) = A - B	Resultado primário (% PIB)	Receitas atípicas (% PIB)	RPA_Rec_At (% PIB)
1995	6.261,39	0,00	6.261,39	0,89	0,00	0,89
1996	2.760,13	0,00	2.760,13	0,33	0,00	0,33
1997	1.800,75	1.518,12	282,64	0,19	0,16	0,03
1998	7.577,02	11.134,28	-3.557,26	0,77	1,14	-0,36
1999	20.164,29	10.094,63	10.069,66	1,89	0,95	0,95
2000	20.982,20	11.981,24	9.000,96	1,78	1,02	0,76
2001	21.737,10	4.702,56	17.034,54	1,67	0,36	1,31
2002	31.712,76	2.242,04	29.470,71	2,15	0,15	1,99
2003	39.289,08	20.523,78	18.765,30	2,31	1,21	1,10
2004	49.368,56	1.208,41	48.160,15	2,54	0,06	2,48
2005	52.816,61	1.495,48	51.321,12	2,46	0,07	2,39
2006	48.891,98	1.001,74	47.890,25	2,06	0,04	2,02
2007	57.650,39	9.668,99	47.981,40	2,17	0,36	1,80
2008	85.671,01	6.204,39	79.466,62	2,83	0,20	2,62
2009	38.033,79	21.609,17	16.424,63	1,17	0,67	0,51
2010*	78.772,90	41.804,10	36.968,80	2,09	1,11	0,98
2011*	93.524,60	21.828,30	71.696,30	2,26	0,53	1,73
2012*	88.528,90	25.778,30	62.750,60	2,01	0,59	1,43
Média				2,04	0,36	1,21

Tabela 1 – Resultado primário ajustado pelas receitas atípicas do governo central: 1995 a 2012

Fontes: RFB e STN. *Para os exercícios marcados, elaboração do autor.

Receita atípica	Valor (R\$ milhões)	Descrição
IRPJ	2.800,0	Reclassificação de IRPJ.
FSB	12.400,0	Resgate parcial de recursos do Fundo Soberano do Brasil.
Receita de dividendos do BNDES	750,2	Percentual de 31,5% do lucro líquido (0,315*2.380,0 milhões = 750,2 milhões) aumentado por classificação de título em desacordo com as práticas contábeis aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
Receita de juros sobre capital próprio do BNDES	573,6	Percentual de 24,1% do lucro líquido (0,241*2.380,0 milhões = 573,6 milhões) aumentado por classificação de título em desacordo com as práticas contábeis aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
Receita de concessões	2.237,1	Recebimento de receita de concessões.
Receita de dividendos da CEF	4.700,0	Recebimento de dividendos da CEF, por meio de títulos públicos (LTN), conforme Portaria 769/2012 e Memorando 177/2012/GEPRE/CODIV/STN, de 31/12/2012.
Receita de dividendos do BNDES	2.317,4	Recebimento de dividendos do BNDES relativo a antecipação do lucro de 2012, por meio de títulos públicos (NTN-B), conforme Portaria 761/2012 e Memorando 175/2012/CODIV/DUDIP/STN/MF, de 31/12/2012.
Total	25.778,3	

Quadro 1 – Receitas atípicas do governo central em 2012

Fontes: RFB, STN, Siafi e Demonstrações Financeiras do BNDES.

Receita atípica	Valor (R\$ milhões)	Descrição
CSLL	5.800,0	Recolhimento, em julho de 2011, de débito em atraso, relativamente à CSLL em razão de encerramento de questionamento na esfera judicial.
Parcelamentos	6.700,0	Consolidação/antecipação de parcelas, em especial no período de junho a agosto de 2011, de débitos parcelados em conformidade com a Lei 11.941/2009.
IRPJ e IPI	5.390,0	Reclassificação de IRPJ e o IPI.
Receita de concessões	3.938,3	Recebimento de receita de concessões.
Total	21.828,3	

Quadro 2 – Receitas atípicas do governo central em 2011

Fontes: RFB e STN.

Receita atípica	Valor (R\$ milhões)	Descrição
PIS/PASEP	4.200,0	Arrecadação extraordinária em função de depósito judicial efetuado por entidade financeira, no valor de R\$ 4 bilhões, em dezembro de 2010.
IRPJ e IPI	3.466,0	Reclassificação para o IRPJ e o IPI.
CSLL	1.100,0	Arrecadação atípica em dezembro.
Receita de outorga de títulos onerosa	31.879,7	Operações relacionadas à capitalização da Petrobrás.
Receita de concessões	1.158,4	Recebimento de receita de concessões.
Total	41.804,1	

Quadro 3 – Receitas atípicas do governo central em 2010

Fontes: RFB e STN.

Exercício (A)	Resultado primário em R\$ milhões (B)	Restos a Pagar Inscritos em R\$ milhões (C)	Restos a Pagar Cancelados em R\$ milhões (D)	Restos a Pagar Pagos em R\$ milhões (E)	Float em R\$ milhões E = B-C-D	Res prim ajust_float em R\$ milhões (F) = A - E	Result primário (% PIB)	Float (% PIB)	Res prim ajust_float (% PIB)
1995	6.261,39	6.935,96	2.341,54	2.538,21	2.056,21	4.205,18	0,89	0,29	0,60
1996	2.760,13	5.510,05	355,86	4.594,42	559,77	2.200,36	0,33	0,07	0,26
1997	1.800,75	3.651,48	111,66	5.115,35	-1.575,53	3.376,28	0,19	-0,17	0,36
1998	7.577,02	21.233,93	350,93	3.190,67	17.692,32	-10.115,30	0,77	1,81	-1,03
1999	20.164,29	6.337,38	646,96	18.268,54	-12.578,13	32.742,42	1,89	-1,18	3,07
2000	20.982,20	12.053,19	2.859,17	5.491,31	3.702,71	17.279,49	1,78	0,31	1,47
2001	21.737,10	23.625,25	5.296,98	8.996,56	9.331,70	12.405,40	1,67	0,72	0,95
2002	31.712,76	16.717,64	6.142,94	17.050,01	-6.475,31	38.188,07	2,15	-0,44	2,58
2003	39.289,08	25.033,67	12.062,03	8.932,84	4.038,80	35.250,28	2,31	0,24	2,07
2004	49.368,56	20.056,56	5.384,30	11.854,57	2.817,69	46.550,87	2,54	0,15	2,40
2005	52.816,61	34.540,63	9.582,86	12.693,88	12.263,89	40.552,72	2,46	0,57	1,89
2006	48.891,98	40.930,84	11.711,28	21.030,64	8.188,92	40.703,06	2,06	0,35	1,72
2007	57.650,39	55.109,92	7.702,82	25.311,04	22.096,06	35.554,33	2,17	0,83	1,34
2008	85.671,01	78.514,00	7.836,82	34.702,09	35.975,09	49.695,92	2,83	1,19	1,64
2009	38.033,79	90.277,64	19.348,36	40.904,09	30.025,19	8.008,60	1,17	0,93	0,25
2010*	78.772,90	90.476,79	-9.648,03	70.778,56	10.050,21	68.722,69	2,09	0,27	1,82
2011*	93.524,60	102.434,79	-5.097,26	69.287,96	28.049,58	65.475,02	2,26	0,68	1,58
2012*	88.528,90	124.043,12	-524,82	41.719,59	81.798,71	6.730,19	2,01	1,86	0,15
Média							2,04	0,33	1,52

Tabela 2 – Resultado primário do governo central ajustado pelo float: 1995 a 2012

Fontes: RFB e STN. *Para os exercícios marcados, elaboração do autor.

Exercício	Resultado primário em R\$ milhões	Receitas atípicas em R\$ milhões	Restos a Pagar Inscritos em R\$ milhões	Restos a Pagar Cancelados em R\$ milhões	Restos a Pagar Pagos em R\$ milhões	Float em R\$ milhões	Res prim ajustado em R\$ milhões	Res primário (% PIB)	Rec atípicas (% PIB)	Float (% PIB)	Res prim ajustado (% PIB)
1995	6.261,39	0,00	6.935,96	2.341,54	2.538,21	2.056,21	4.205,18	0,89	0,00	0,29	0,60
1996	2.760,13	0,00	5.510,05	355,86	4.594,42	559,77	2.200,36	0,33	0,00	0,07	0,26
1997	1.800,75	1.518,12	3.651,48	111,66	5.115,35	-1.575,53	1.858,16	0,19	0,16	-0,17	0,20
1998	7.577,02	11.134,28	21.233,93	350,93	3.190,67	17.692,32	-21.249,58	0,77	1,14	1,81	-2,17
1999	20.164,29	10.094,63	6.337,38	646,96	18.268,54	-12.578,13	22.647,79	1,89	0,95	-1,18	2,13
2000	20.982,20	11.981,24	12.053,19	2.859,17	5.491,31	3.702,71	5.298,25	1,78	1,02	0,31	0,45
2001	21.737,10	4.702,56	23.625,25	5.296,98	8.996,56	9.331,70	7.702,84	1,67	0,36	0,72	0,59
2002	31.712,76	2.242,04	16.717,64	6.142,94	17.050,01	-6.475,31	35.946,03	2,15	0,15	-0,44	2,43
2003	39.289,08	20.523,78	25.033,67	12.062,03	8.932,84	4.038,80	14.726,50	2,31	1,21	0,24	0,87
2004	49.368,56	1.208,41	20.056,56	5.384,30	11.854,57	2.817,69	45.342,46	2,54	0,06	0,15	2,34

2005	52.816,61	1.495,48	34.540,63	9.582,86	12.693,88	12.263,89	39.057,24	2,46	0,07	0,57	1,82
2006	48.891,98	1.001,74	40.930,84	11.711,28	21.030,64	8.188,92	39.701,32	2,06	0,04	0,35	1,68
2007	57.650,39	9.668,99	55.109,92	7.702,82	25.311,04	22.096,06	25.885,34	2,17	0,36	0,83	0,97
2008	85.671,01	6.204,39	78.514,00	7.836,82	34.702,09	35.975,09	43.491,53	2,83	0,20	1,19	1,43
2009	38.033,79	21.609,17	90.277,64	19.348,36	40.904,09	30.025,19	-13.600,57	1,17	0,67	0,93	-0,42
2010*	78.772,90	41.804,10	90.476,79	-9.648,03	70.778,56	10.050,21	26.918,59	2,09	1,11	0,27	0,71
2011*	93.524,60	21.828,30	102.434,79	-5.097,26	69.287,96	28.049,58	43.646,72	2,26	0,53	0,68	1,05
2012*	88.528,90	25.778,30	124.043,12	-524,82	41.719,59	81.798,71	-19.048,11	2,01	0,59	1,86	-0,43
Total								2,04	0,36	0,33	0,79

Tabela 3 – Resultado primário ajustado do governo central: 1995 a 2012

Fontes: RFB e STN. *Para os exercícios marcados, elaboração do autor.