

Nota técnica nº 47/03

Fernando Veiga Barros e Silva

Assunto: Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para 2004; comentários sobre os efeitos dos restos a pagar sobre o resultado primário.

Interessado: Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal.

1. Primeiras considerações

1.1 A propósito do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (PLDO 2004), cuja tramitação se avizinha, o Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal solicita sejam feitos comentários a respeito da metodologia de apuração do impacto das despesas inscritas em restos a pagar sobre os resultados fiscais¹. Considera-se que a discussão técnica da matéria seja de valia para efeito da elaboração de diretrizes aplicáveis ao orçamento de 2004, particularmente em vista do esforço que se vem devotando a bem da hígidez das finanças públicas federais e, por que não dizer, nacionais.

1.2 Há algum ineditismo nesse tema, pelo menos do ponto de vista da abordagem que se propõe seja-lhe devotada. É que, até hoje, não se havia cogitado a discussão formal e sistemática da metodologia de apuração dos resultados fiscais, notadamente do primário, em face do pagamento de despesas em exercícios subseqüentes ao de seu empenho². Trata-se de matéria de certo relevo, pois não apenas envolve os três distintos níveis de governo, mas também porque

Fernando Veiga Barros e Silva é Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

atinge o núcleo da metodologia de registro e apuração de resultados fiscais. Diz respeito, por isso, à precisão e à fidedignidade de alguns procedimentos contábeis em uso, tornando passíveis de contestação a prudência e o conservadorismo de que se reveste o trabalho de elaboração e divulgação dos números referentes ao comportamento das finanças do setor público.

2. *Desenvolvimento do tema*

2.1 Se há alguma controvérsia em torno deste tema, ela fatalmente se reporta ao método pelo qual se vem reconhecendo a despesa pública como executada³. Melhor dizendo, reporta-se às diferenças entre os métodos de reconhecimento da execução da despesa pública, assim como aos efeitos que essas diferenças podem produzir do ponto de vista dos resultados fiscais e de sua apuração⁴.

2.2 No âmbito do setor público, admitem-se três estágios, fases ou momentos para efeito do reconhecimento prático e formal da execução da despesa. Isso pode acontecer quando se verifica o empenho, quando há a liquidação ou por oportunidade do pagamento – estágios que se sucedem, nessa mesma ordem, na realização da despesa⁵. Neste último caso, no de pagamento, conveniona-se denominar regime de caixa o método utilizado, pois somente se dá por executada a despesa quando ela é paga, implicando a saída de recursos da conta única do Tesouro Nacional⁶. Nos dois outros estágios ou momentos, não é raro que se lhes atribua, como método, a denominação regime de competência, talvez porque, nessas fases, o fato gerador da despesa e o formal reconhecimento da execução da despesa estejam, na linha do tempo, mais proximamente situados um do outro⁷.

2.3 Vem-se lançando mão do regime de caixa com variados propósitos. Um, no entanto, é particularmente importante. É com o propósito de apurar-se o resultado primário – senão a mais, uma das mais graves metas fiscais da política econômica gover-

nemental⁸. Em linhas muito gerais, o resultado primário é apurado pela diferença entre receitas e despesas não financeiras executadas, sendo sistematicamente demonstrado e divulgado por oportunidade da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

2.4 A importância desse resultado é tripla. Primeiro porque lhe é atribuída meta, na forma de grandeza a resultar da execução orçamentária. Em segundo lugar, em razão do fato de que o resultado primário constitui ponto de referência para efeito da adoção de medidas de contingenciamento orçamentário, medidas essas denominadas, na legislação, limitação de empenho e movimentação financeira. Finalmente porque o resultado primário reflete a capacidade governamental de satisfazer, com recursos próprios, compromissos assumidos no passado (pagamento de dívida). O resultado primário, por tudo isso, constitui meta fiscal de extrema importância para, em horizontes de tempo mais próximos, oferecer a medida da programação financeira e do contingenciamento orçamentário e, a longo prazo, proporcionar recursos necessários ao pagamento da dívida pública, o que contribui para o disciplinamento de sua trajetória e a adequação de seu comportamento aos mais amplos desígnios da política econômica governamental⁹.

2.5 O regime de competência, por seu turno, é o método pelo qual se afere a execução da despesa pública em todos os demais quadrantes da Administração e para efeito da mensuração de todas as demais grandezas de relevância fiscal. É assim no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, exceção feita ao cálculo do resultado primário, como também o é no Relatório de Gestão Fiscal. Reproduzindo as palavras do Secretário do Tesouro Nacional, extraídas do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente a janeiro de 2003, considera-se como execução orçamentária da despesa a ocorrência do estágio da liquidação, efetivado ou não o seu respectivo pagamento¹⁰.

2.6 A pergunta que se insinua, portanto, é: há alguma notável diferença entre utilizar-se o regime de competência e o de caixa, particularmente para o fim de apuração do resultado primário e, por via de consequência, para oferecer tratamento ao desafio representado pela dívida pública e sua trajetória? (Vale, aqui, lembrar que a utilização do regime de caixa constitui exceção à regra de apuração da execução orçamentária e dos resultados fiscais, exceção essa feita somente no caso do resultado primário).

2.7 A resposta a essa pergunta não pode ser outra: sim. Existe diferença quando se opta por adotar o regime de caixa, em lugar do de competência, para a apuração do resultado primário. E para explicar essa diferença, é necessário que se recorra à definição de dívida consolidada líquida e aos critérios utilizados em sua mensuração.

2.8 De acordo com a legislação em vigor e as normas dela decorrentes, a dívida consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF. Sua expressão líquida, a dívida consolidada líquida, é obtida pela dedução do ativo disponível e dos demais haveres financeiros, estes, o disponível e os haveres financeiros, já, por sua vez, reduzidos pelo montante das despesas inscritas em restos a pagar processados, isto é, pelo montante das despesas que, havendo sido empenhadas, já foram também liquidadas, restando por realizar apenas o seu pagamento¹¹.

2.9 E o que isso significa dizer? A despeito da aparente complexidade contábil envolvida, significa dizer algo muito simples: que uma parcela nada desprezível dos compromissos assumidos e a serem pagos no curto prazo – as despesas que hajam transitado apenas pelo estágio do empenho, o primeiro dos três estágios aqui citados – não são considerados na apuração nem do re-

sultado primário nem da dívida consolidada líquida¹². Na apuração do resultado primário porque ele, como já dito, incorpora apenas as despesas pagas – as despesas que, no mesmo exercício fiscal, já foram empenhadas e liquidadas e implicaram a saída de recursos do caixa do Tesouro Nacional em razão de seu pagamento¹³. Deixam de ser consideradas na mensuração da dívida consolidada líquida porque ela, como já dito, incorpora em seu cálculo as despesas liquidadas (restos a pagar processados ao final de cada exercício), ficando-lhe de fora da apuração as despesas que somente hajam sido empenhadas (restos a pagar não processados ao final de cada exercício)¹⁴.

2.10 Sob esses critérios, as despesas que hajam transitado somente pelo estágio do empenho inexistem na prática, pelo menos para a mensuração do resultado primário e da dívida consolidada líquida¹⁵. Ao final de cada exercício, quando então as metas fiscais são todas apuradas, tendo em vista verificar-lhes a consecução, ignoram-se as despesas empenhadas. Só mais tarde, já no transcurso de exercício subsequente, é que seu reconhecimento acontece: quando liquidadas, passam a afetar o cálculo da dívida consolidada líquida, e isso tão-somente, pois transitam de restos a pagar não processados para restos a pagar processados; quando pagas, incorporam-se à apuração do resultado primário do exercício em que ocorrer o pagamento, já agora como despesas extra-orçamentárias, pois não mais produzem qualquer efeito sobre o orçamento em execução e suas dotações, senão sobre as metas fiscais referentes a esse mesmo orçamento.

2.11 Não admira que o recurso a medidas de limitação do empenho e da movimentação financeira venha inaugurando, ano a ano, a execução das leis orçamentárias. É que o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores, a exemplo dos restos a pagar, e de outras obrigações ainda, todas componentes da dívida flutuante, fazem a sangria do caixa governamental e

ameaçam a consecução das metas fiscais, até porque a mais importante delas, o resultado primário, é apurada exatamente sob o regime de caixa¹⁶. E não adianta dizer que o chamado *float* já estaria reconhecendo os efeitos dos compromissos flutuantes sobre o resultado primário¹⁷. A hipótese heróica de sua neutralidade fiscal desqualifica-o como grandeza relevante e decisiva para a fixação da meta de resultado primário, tornando a meta fixada e o resultado que se pode apurar pela integral execução do orçamento grandezas divergentes, entre si, por definição¹⁸.

2.12 Em vista disso, o que se verifica é que os resultados fiscais, especialmente o primário, quando estabelecidos como meta implícita no conjunto das despesas fixadas e da receita prevista na lei orçamentária anual, apóiam-se em falsa presunção. Apóiam-se na presunção de que, realizando-se a receita pelo menos nos limites de sua previsão, poderão as despesas fixadas na lei transitar por todos os estágios de sua execução orçamentária e financeira, sendo até mesmo possível pagá-las sem que se recorra ao expediente de transferir-lhes o pagamento para exercício subsequente, mediante inscrição em restos a pagar. Falso. A execução financeira de despesas inscritas em restos a pagar, ou seja, o pagamento de despesas de exercícios anteriores reduz a disponibilidade de recursos para o pagamento de despesas fixadas para o exercício em curso. E nem se pode recorrer ao superávit financeiro apurado em balanço do exercício anterior para fazer-lhe frente às próprias despesas que restaram para serem pagas no exercício em curso, pois essa manobra afetaria o resultado primário em formação, que é exatamente calculado sob o regime de caixa.

2.13 Não se pode, tampouco, alegar que o tal *float* estaria implícito no resultado primário estabelecido na lei orçamentária. Ele não está. Primeiro porque a lei orçamentária se ocupa da previsão, da fixação e da execução de receitas e despesas orçamentárias, não figurando entre seus elementos a satisfação da dívida flutuante, que é um fe-

nômeno afeito à programação e à execução financeira. Segundo porque pelo menos uma parte do tal *float* – os restos a pagar não processados – não é reconhecida nem no resultado primário nem na dívida consolidada líquida. E a fixação do resultado primário está subordinada ao montante da dívida líquida, o que induz ao sentimento de que a dívida consolidada líquida e o resultado primário, este por consequência daquela, são considerados por valores menores que os efetivamente necessários à fixação das metas fiscais. Terceiro porque o *float* padece da hipótese heróica que lhe é inerente por convenção: de que, a cada ano, o pagamento de uma parte das despesas fixadas no orçamento do exercício em curso será transferido para exercício subsequente. É a hipótese da execução parcial ou da inexecução parcial, o que dá no mesmo: quando muito, executa-se o orçamentário, mas não se executa, totalmente, o financeiro, pois parte dele, do financeiro, só vai ser executada no exercício subsequente.

2.14 Há, ainda, que se fazer breve comentário sobre o descompasso estabelecido entre o resultado primário, que é apurado sob o regime de caixa, e a programação/execução financeira, notadamente no exercício em que termine o mandato de titular de Poder ou órgão. A esse respeito, vale verificar que uma das condições para a inscrição de despesas em restos a pagar, ao final do exercício fiscal, é a existência de recursos disponíveis que lhes possam acorrer ao pagamento. Assim se exige não apenas porque há determinação nesse sentido no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000, mas também porque, nas normas de encerramento do exercício, desse modo comandou a Coordenação-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁹. Não obstante a exigência de que, ao final do exercício de 2002, houvesse a disponibilidade de recursos que pudessem acorrer ao pagamento das despesas que fossem inscritas em restos a pagar, é fácil verificar, já no curso dos dois primeiros meses do exercício de 2003, que

essa exigência teve caráter meramente formal – prestou-se ao atendimento do comando legal. O pagamento desses restos, processados ou não, vem ocorrendo à conta das receitas arrecadadas no presente exercício, não à conta dos recursos havidos como disponíveis ao final de 2002 para fazê-lo. Essas disponibilidades oriundas de 2002 estão, de fato, esterilizadas na conta única do Tesouro Nacional, seja porque o regime de apuração do resultado primário não lhes permite a utilização para o pagamento de despesas no presente exercício, ainda que originárias de exercícios anteriores, seja porque, em regra, os recursos disponíveis ao final do exercício, descontados os vinculados a fundo, órgão ou despesa, prestar-se-iam ao abatimento, inclusive antecipado, de dívida pública.

2.15 Vale, por fim, comentar a desnecessária incompatibilidade que se vem criando entre o resultado primário, como meta fiscal, e o financeiro, particularmente o superávit financeiro, como fonte de recursos²⁰. É que o superávit financeiro, apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, vem sendo desconsiderado, formalmente, como fonte de recursos para o pagamento de despesas. Assim se tem feito na crença de estarem sendo preservadas as metas fiscais, muito especialmente a de resultado primário. Tratando-se o resultado primário de grandeza apurada sob o regime de caixa, os que o defendem incondicionalmente argumentam que as receitas válidas para apurá-lo, em qualquer exercício, são as receitas nele arrecadadas. O esforço de arrecadação de exercícios anteriores é, ao revés, inválido no presente, exceto se destinado ao pagamento de dívida fundada ou a outra finalidade prevista na política fiscal²¹. Exatamente por conta dessa argumentação é que se diz, muito comumente, que a política de geração de resultados primários implica sacrificar o orçamento e a execução de seu programa de trabalho. E não estão totalmente equivocados os que o dizem, ainda que nem sempre o digam pelas mesmas razões.

2.16 O fato é que ainda há alguma coisa a acrescentar nessa discussão, pois a incompatibilidade que se vem criando entre o resultado primário e o financeiro, além de sacrificar o orçamento desnecessariamente, é artificial e pernicioso do ponto de vista das próprias metas fiscais e de sua consecução. E isso se pode comprovar com alguma facilidade. É que o resultado primário é uma medida de aferição da capacidade de pagamento da dívida pública. Como tal, optou-se por apurá-lo sob o regime de caixa, até porque se supôs que esse regime, de mais fácil entendimento e manejo, evitaria as incertezas e sutilezas inerentes aos regimes de competência. Além disso, é o regime de caixa que mantém as mais vivas relações com as disponibilidades, exatamente os elementos do ativo que se prestam ao pagamento de obrigações, porque os de maior liquidez, e, portanto, que se prestam à aferição da capacidade de pagamento do Estado no curto prazo. Ocorre, no entanto, que a capacidade de pagamento é uma medida relativa, pois aferida mediante o contraste entre ativos realizáveis no curto prazo e obrigações a pagar, desde as prontamente exigíveis até as devidas a prazo mais dilatado – é uma medida de liquidez. Nesse contexto, nenhum sentido faz seja desconsiderada parte das obrigações de curto prazo, isto é, parte da dívida flutuante, quando se estabelece a meta de resultado primário em face de uma pretendida trajetória para a dívida consolidada líquida. O importante é que se considerem as obrigações integralmente.

2.17 Observe-se que se faz menção, aqui, ao momento em que se estabelece a meta fiscal de resultado primário em face de uma trajetória que se almeja seja percorrida pela dívida consolidada líquida. Assim se faz porque se identifica divergência entre os critérios que balizam a fixação da meta de resultado primário e, de outro lado, os que orientam o acompanhamento da gestão fiscal devotada à consecução dessa meta.

2.18 No estabelecimento da meta, há a presunção de que, dada a previsão de arre-

cação de receitas, as despesas orçamentárias fixadas podem ser integralmente realizadas, incluindo-se no conceito de realização o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas. Isso porque, em tese, receitas e despesas primárias se combinam de modo a produzir, mediante sua realização, exatamente o resultado primário almejado. A dívida consolidada líquida, referência básica para o estabelecimento da meta de resultado primário, é apurada mediante a combinação da dívida consolidada e dos restos a pagar processados e a subtração, dessa grandeza, das disponibilidades de caixa e dos demais haveres financeiros.

2.19 Os critérios de acompanhamento da gestão fiscal, por sua vez, são outros. E são outros exatamente em face da hipótese de que parte da execução financeira das despesas orçamentárias deve ser transferida para exercício subsequente – é o *float*. E não é só isso. Também divergem porque essa hipótese, subjacente ao *float*, é falsa. Não há igualdade, simetria, proporção, equilíbrio ou coisa que o valha na transferência, de um exercício para outro, ao longo dos exercícios fiscais que se sucedem, da execução financeira das despesas orçamentárias. Essa transferência não é autocompensatória – o que um exercício transfere para o outro não se compensa na próxima rodada das transferências. A hipótese do *float*, por isso, não possibilita o maior ou o melhor controle da execução orçamentária e financeira. É um elemento que perturba essa execução, pois a torna incerta e parcialmente invisível.

2.20 Desde logo, a apuração do resultado primário contempla todos os pagamentos que se vão realizando. Isso inclui o pagamento das despesas orçamentárias do próprio exercício, assim como o das despesas extra-orçamentárias, boa parte das quais restos a pagar transferidos de exercícios anteriores. O pagamento desses restos abrange tanto os processados quanto os não processados, assim como quaisquer outras saídas do caixa governamental por conta

da satisfação de obrigações que compõem a dívida flutuante.

2.21 Ora, na fixação da meta de resultado primário, em face da dívida consolidada líquida, não se considerou a dívida flutuante por inteiro, mas tão-somente uma parte sua – os restos a pagar processados. Assim mesmo, o efeito dos restos a pagar processados sobre as metas foi considerado com base na hipótese heróica do *float*, aquela que admite a neutralidade fiscal das despesas de exercícios anteriores. Quando então se vão realizando os pagamentos à conta de todas as obrigações que compõem a dívida flutuante, a possibilidade de convergência da execução orçamentária e financeira com a meta de resultado primário cai por terra. O que se pretendia fosse uma equação viável torna-se inequação. A integral execução orçamentária e financeira, mesmo que a arrecadação de receitas se comporte conforme prevista, não possibilita a consecução das metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

2.22 Os números relacionados somente a restos a pagar, constantes da tabela a seguir, corroboram a tese aqui esposada.

2.23 Os valores inscritos em restos a pagar, assim como os que são efetivamente pagos, nenhuma relação aparente mantêm entre si, senão a de que são todos bastante elevados e de que os montantes inscritos, anulados ou pagos divergem, de um ano para o seguinte, na casa dos bilhões de reais. Não por outra razão é que, aqui, se aponta a hipótese oficial do *float* como equivocada. Não por outra razão, ainda, é que se finaliza esta parte da nota técnica com a transcrição do trecho da mensagem presidencial, que encaminhou o projeto da lei orçamentária para 2003, no qual é feita menção ao *float*²²:

(...)

Por princípio, na elaboração orçamentária, assume-se que o *float* de despesas discricionárias, assim como das outras despesas obrigatórias não mencionadas, seja nulo, admitindo-se que o volume dessas despesas de exer-

Tabela Única
Acompanhamento de Restos a Pagar

Exercício/Restos ⁽¹⁾	Inscritos	Anulados	Pagos
1995	7.754.980.884,07	2.566.317.562,53	5.188.663.321,54
1996	6.821.657.900,81	801.888.571,15	5.980.930.581,02
1997	3.656.629.348,10	116.447.374,70	3.191.033.129,63
1998	21.233.926.524,30	216.520.119,14	18.268.544.869,76
1999	29.501.627.496,03	682.484.337,30	21.806.380.583,60
2000	12.676.248.655,11	2.679.061.931,98	9.098.203.459,20
2001	20.296.981.820,03	5.614.924.634,77	14.297.433.976,28
2002 ⁽²⁾	14.461.304.412,74	2.058.353.030,71	3.297.474.643,06

Fonte: SIAFI.

(1) A execução financeira dos restos a pagar ocorre nos exercícios subsequentes.

(2) Posição até 9 de abril de 2003.

cícios anteriores a serem pagas em 2003 seja o mesmo de despesas de competência deste exercício a serem pagas em 2004. (grifo nosso)
(...)

3. Comentários conclusivos

3.1 A bem da higidez das finanças públicas, é forçoso reconhecer que não é adequado o tratamento que se vem dispensando aos restos a pagar, ou *float*, qualquer o nome que se dê a esse fenômeno contábil. E as razões para que assim seja são muitas, algumas delas havendo sido analisadas ao longo deste trabalho. O fato é que os critérios em uso respondem por séria confusão entre caixa e competência, entre elementos patrimoniais e de resultado e entre execução orçamentária e financeira e apuração do resultado primário. O fato também é que os restos a pagar estão muito longe de serem neutros para o orçamento, tanto quanto para a política fiscal. E essa característica parece haver ficado evidenciada pela exuberância dos números que a execução dos restos a pagar apresenta.

3.2 Evidenciou-se, da mesma forma, não haver um buraco de agulha que possa restringir ou, mesmo, critérios que possam disciplinar a prática da inscrição de despesas em restos a pagar ao final dos exercícios fiscais. E se alguma disciplina existe, ela certamente varia muito de um ano para o outro. De qualquer modo, é perceptível que os restos a pagar constituem risco relativamente grave para o grau de solvência do Estado no curto prazo, até porque, no longo prazo, o problema do endividamento ainda se resente de uma solução. Também se percebe que as despesas que restam a pagar representam, por sua magnitude, elemento perturbador para a execução orçamentária e financeira do exercício em que lhes deva ocorrer o pagamento.

3.3 A conclusão, portanto, não pode ser outra: há que se prever técnica mais adequada, ou menos inadequada, para a elaboração da meta fiscal de resultado primário e para o controle de sua execução. Sem prejuízo de tantas outras sugestões possíveis, seria de bom proveito se a técnica de fixação da meta e de apuração do resultado primário se aproximasse da de acompanhamento

da execução orçamentária, incorporando-se a essa nova técnica alguns benefícios já há muito observados no acompanhamento da execução financeira. Explica-se:

3.3.1 o núcleo da apuração do resultado primário deve permanecer sob o regime de caixa, reconhecendo-se a realização da despesa pelo pagamento e a arrecadação da receita pelo recolhimento;

3.3.2 devem ser acrescentados novos elementos à apuração do resultado primário, notadamente as despesas quase-caixa, assim entendidas as obrigações de pagamento que se vão formando ao longo do exercício fiscal em curso, como as despesas que hajam transitado somente até o estágio da liquidação;

3.3.3 os novos elementos acrescentados ao resultado primário, as despesas quase-caixa, não compreendem as despesas extra-orçamentárias imputáveis à execução orçamentária de exercícios anteriores, mas somente as do exercício em curso;

3.3.4 as despesas extra-orçamentárias cuja execução orçamentária haja ocorrido em exercícios anteriores devem compor, com o restante do passivo financeiro e o ativo financeiro, o cálculo da dívida consolidada líquida (admitindo-se, nesse cálculo, a depuração contábil do ativo e do passivo financeiro, de modo a livrá-los de elementos que, na prática, não representam bens, direitos ou obrigações efetivas);

3.3.5 no demonstrativo do resultado primário, os elementos caixa e os quase-caixa devem ser especificamente discriminados;

3.3.6 o princípio subjacente ao orçamento, em face do resultado primário, deve ser o de sua exequibilidade, vedando-se o contingenciamento orçamentário em razão de déficit financeiro ou insuficiência do resultado primário, verificado em exercício anterior, exceto se a legislação o permitir;

3.3.7 ao final do exercício, o resultado primário deverá compor-se dos elementos caixa e quase-caixa aqui citados, cabendo, no exercício subsequente, fazer o reconhecimento da realização (pagamento) dos ele-

mentos quase-caixa apenas no plano patrimonial (balanço patrimonial, ativo e passivo financeiros, o que já ocorre) e para efeito do cálculo da dívida pública, nunca na apuração do resultado do exercício subsequente.

3.4 Com essa sugestão, procura-se garantir que as metas fiscais sejam precisas, confiáveis e conservadoras, além de plenamente compatíveis com a execução orçamentária e financeira e com a administração patrimonial do Estado. É fórmula que busca impedir o descontrole sobre o endividamento estatal de curto prazo, ao tempo em que o evidencia, permitindo-lhe a avaliação.

Notas

¹ Os restos a pagar são originalmente regulados pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estatuí normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Vários são os dispositivos dessa Lei que tratam do assunto. Seu art. 22 permite entender que os restos a pagar constituem *compromissos financeiros exigíveis*. Mais à frente, o art. 36 define-os como as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Por convenção, o Poder Público registra na categoria dos restos a pagar processados as despesas que hajam sido empenhadas e liquidadas, enquanto, na categoria dos não processados, as despesas que tenham sido apenas empenhadas. Finalmente, o art. 92, reforçando o entendimento de que os restos a pagar constituem compromisso exigível, relaciona-os no conjunto das obrigações que compõem a dívida flutuante.

² O resultado primário constitui grandeza de importância para as finanças públicas, muito particularmente. Formalmente, é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*, que lhe oferece papel de relevo no conjunto das metas de resultado fiscal desenhadas para o Poder Público. Segundo o § 1º do art. 4º dessa Lei, *integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública (...)*. Como hoje a conhecemos, a metodologia de cálculo do resultado primário está evidenciada na mensagem presidencial de encaminhamento do projeto da lei orçamentária anual para

2003, projeto esse transformado na Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003.

³ A rigor, a Lei nº 4.320, de 1964, adota como critério de execução orçamentária o empenho – o primeiro dos três estágios de realização da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Assim se infere por conta do que estabelece o inciso II do art. 35: pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Isso não significa dizer que a expressão *despesa executada equivalha a despesa realizada*. Na execução, o que se reconhece é o fato contábil orçamentário. Cuida-se de identificar a que exercício fiscal pertence uma determinada despesa orçamentária. A realização, por seu turno, subentende a passagem pelos três estágios da despesa.

Muita confusão é estabelecida em torno dos conceitos de realização e execução. Por vezes, há dificuldade no entendimento de que o critério de execução é orçamentário, identificando o exercício fiscal a que pertence uma despesa orçamentária, e que a execução orçamentária da despesa é ato preparatório necessário à realização da despesa, ainda que a realização se complete em exercício fiscal subsequente àquele em que se verifica a execução.

⁴ A esse respeito, vale perceber que os resultados fiscais podem ser apurados sob três perspectivas básicas: a orçamentária, a patrimonial e a financeira, querendo-se dizer por financeiro o fato contábil que implica variação nas disponibilidades de caixa (pagamentos e recebimentos). Essas perspectivas estão previstas na Lei nº 4.320, de 1964, sendo-lhes um bom indicador as disposições contidas nos arts. 101 a 106 dessa Lei.

Na perspectiva orçamentária, é bom que se diga, a Lei nº 4.320 já estabelece o empenho como critério de execução da despesa, lembrando-se que o termo *execução* não se pode confundir com o de *realização*. E é muito fácil entender o porquê disso: para que uma despesa seja realizada em qualquer exercício, seu empenho deve ocorrer no exercício para o qual a lei do orçamento consigna os créditos orçamentários correspondentes. Sem a prévia execução orçamentária da despesa (o empenho), e essa execução só pode ocorrer no exercício fiscal em que os créditos orçamentários estão abertos e prontos para que sejam empenhados, não há a realização da despesa (liquidação e pagamento), dê-se a realização no mesmo exercício da execução orçamentária ou em exercício posterior a essa execução. Por isso, o resultado fiscal sob a perspectiva financeira, isto é, da liquidação e pagamento da despesa, subordina-se à execução orçamentária. É também por isso que a liquidação e o pagamento constituem fatos contábeis extra-orçamentários, pois o fato contábil orçamentário, que delimita a execução orçamentária da despesa, é o empenho. Se a execução orçamentária da despesa não estiver centrada no empenho,

mas, incorretamente, na liquidação ou no pagamento, todas as despesas que, ao final de um exercício fiscal qualquer, restarem para serem liquidadas e pagas no exercício subsequente jamais afetarão os resultados fiscais sob a perspectiva orçamentária. Como veremos mais à frente, a praticada indistinção entre fatos contábeis orçamentários e extra-orçamentários, entre resultados sob a perspectiva orçamentária e sob a financeira, tem dado lugar a muita confusão, a exemplo da adoção do elemento de resultado denominado *float* (ver nota 8).

⁵ O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não do implemento de condição (ver art. 58 da Lei nº 4.320/64). Ele deve ocorrer até o limite dos créditos orçamentários previstos na lei do orçamento.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (ver art. 63 da Lei nº 4.320/64).

O pagamento é estágio que se dá por ordem da autoridade administrativa competente, determinando que uma despesa seja paga.

Conforme já se argumentou na nota anterior, infere-se do disposto na legislação em vigor, e essa legislação se favorece do racionalismo de suas normas, que empenho delimita a execução orçamentária da despesa, enquanto os atos de liquidação e pagamento, fenômenos extra-orçamentários, são resolutivos, dando por realizada a despesa, qualquer o exercício fiscal em que ocorram.

⁶ Não é incorreto dizer que o pagamento implica movimentação no caixa do Poder Público, pois ele efetivamente o faz. Há incorreção, no entanto, quando se pretende reconhecer uma despesa apenas quando ocorre o seu pagamento. Isso porque a despesa, para ser reconhecida, admite que o façamos do ponto de vista orçamentário ou do extra-orçamentário ou financeiro, esta última fase culminando com o seu pagamento. E assim é não apenas porque a legislação o exige, mas também porque, em virtude da lógica ou da razão, a existência de um orçamento pressupõe que se lhe reconheça a importância da execução (ver nota 4).

⁷ O fato gerador da despesa não se confunde com os atos de empenho ou liquidação, que são atos administrativos formais e preparatórios para o pagamento da despesa, isto é, para a realização da despesa. O fato gerador da despesa, comumente, é o implemento da condição que torna liquidável e pagável uma despesa empenhada. Trata-se da condição a que alude o art. 58, combinado ao art. 63, ambos da Lei nº 4.320/64. A eclosão do fato gerador é normalmente associada a um ponto ou segmento na linha do tempo, exatamente o momento ou o período em que o fato gerador se aper-

feição, sendo que, nem sempre, ou quase nunca, o empenho e a liquidação são contemporâneos ao fato gerador. Via de regra, o empenho antecede a eclosão do fator gerador, enquanto a liquidação e o pagamento, nessa ordem, a sucedem. Exatamente por isso, pela maior proximidade relativa entre os atos de empenho e liquidação e a eclosão do fator gerador é que se denomina regime de competência aquele que centra o reconhecimento da despesa nesses dois atos.

⁸ De acordo com o Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, confeccionado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, o resultado primário é a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras do Estado, entendidos por não financeiros os fatos contábeis que não estejam relacionados a juros, encargos da dívida, concessão e retorno de empréstimos e financiamentos, aquisições de títulos e valores mobiliários já integralizados e amortização de dívida.

O método de apuração do resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios difere do da União. Neste ente da Federação, a apuração do resultado primário compreende, para cada período de apuração, as receitas arrecadadas e as despesas pagas, isto é, as despesas para as quais já hajam sido emitidas ordens bancárias de pagamento. Nos demais entes da Federação, compõem o resultado primário, além das receitas arrecadadas, as despesas que estejam ou no estágio de liquidação ou no de pagamento. As despesas que hajam sido apenas empenhadas somente são consideradas se, ao final do exercício, forem inscritas em restos a pagar. Na União, portanto, desconsideram-se as despesas que se hajam processado apenas até o estágio da liquidação. Caso essas despesas, depois de liquidadas, venham a ser pagas em exercício subsequente ao de seu empenho, elas são consideradas para efeito do cálculo do resultado primário do exercício em que ocorrer o pagamento. O efeito dessas despesas pagas em exercício posterior sobre o resultado primário é denominado *float* pelo governo, adotando-se a hipótese heróica de que o efeito desse *float* sobre o resultado primário é neutro, pois, em cada exercício, o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores seria equivalente ao pagamento, em exercícios posteriores, de despesas do presente exercício.

⁹ Quando se diz que o resultado primário oferece a medida da programação financeira e do contingenciamento orçamentário, faz-se alusão indireta aos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000. Significa dizer que o esforço de geração do resultado primário é ingrediente para efeito da elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, assim como para, na hipótese de a consecução da meta de re-

sultado primário estar ameaçada, a adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira.

Do ponto de vista da dívida pública, o resultado primário, como grandeza, constitui a medida dos recursos que, internamente gerados pelo Estado, podem ser utilizados para a satisfação das demais despesas, isto é, das despesas que não lhe integram a base de cálculo – as despesas financeiras. Se o resultado primário se demonstra maior que as despesas financeiras a satisfazer, isso significa dizer que o resultado primário possibilita a satisfação ou o resgate antecipado da dívida pública, contribuindo para sua diminuição. Se, ao contrário, o resultado primário não é suficiente à satisfação sequer das despesas financeiras em curso, então se delinea a tendência para que as despesas financeiras sejam satisfeitas mediante a utilização de recursos de terceiros, o que contribui para o crescimento da dívida pública.

¹⁰ Nas notas explicativas oferecidas ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro de 2003, presta-se o seguinte esclarecimento: considera-se como execução orçamentária da despesa a ocorrência do estágio da liquidação, ainda que o correspondente pagamento não se tenha efetivado. Esse critério de reconhecimento da execução da despesa aplica-se ao Balanço Orçamentário, ao Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, ao Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos e a outros tantos demonstrativos.

¹¹ Na legislação, a definição de dívida consolidada é oferecida pelo inciso I do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Segundo essa definição, a dívida consolidada (ou fundada – a sinonímia é estabelecida pela própria Lei Complementar nº 101/2000) compreende *o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.*

O inciso V do § 1º do art. 1º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, dá a definição de dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada menos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Para efeito do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, constante do Relatório de Gestão Fiscal para que se afira a consecução das metas fiscais, descontam-se do conjunto das disponibilidades de caixa, das aplicações financeiras e dos demais haveres financeiros, como elementos do ativo financeiro, as obrigações representadas pelos restos a pagar processados, isto é, as despesas que, empenhadas e liquidadas em seu exercício de ori-

gem, restam no passivo financeiro para serem pagas em exercício subsequente.

A definição de dívida consolidada líquida, mais conservadora e adequada que a constante da Resolução nº 40, do Senado Federal, origina-se de convenção adotada para a demonstração dos resultados da gestão fiscal. Observe-se que a Resolução nº 40, formalmente, não se aplica à União, mas, tão-somente, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

¹² De acordo com a definição contida no Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, aprovado pela Portaria nº 516, de 14 de outubro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional, os restos a pagar não processados estão excluídos da base de cálculo da dívida consolidada líquida. Isso significa dizer que as despesas que hajam sido somente empenhadas são excluídas da apuração da dívida líquida, pois essas são as despesas que, ao final do exercício, quando inscritas em restos a pagar, são classificadas como restos não processados (normas de encerramento do exercício de 2003, baixadas pela Coordenação-Geral de Contabilidade, da Secretaria do Tesouro Nacional).

¹³ Cabe, aqui, lembrar que o resultado primário incorpora o pagamento de quaisquer despesas – orçamentárias e extra-orçamentárias. As extra-orçamentárias abrangem os restos a pagar processados e os não processados, isto é, despesas oriundas de orçamentos de exercícios anteriores que restaram para serem pagas no exercício em curso e que transitaram apenas até o estágio da liquidação, ou seja, ou foram apenas empenhadas ou foram empenhadas e liquidadas. Ao pagamento de restos, processados ou não processados, dá-se a denominação *float*, cabendo chamar a atenção para a hipótese heróica comentada na nota de rodapé 8. A apuração do resultado primário, portanto, desconsidera os empenhos (com ou sem liquidação) feitos contra as dotações do exercício de sua competência, incorporando, no lugar dessas despesas orçamentárias (empenhos com ou sem liquidação), o pagamento das despesas orçamentárias que restaram de exercícios anteriores. Como a hipótese heróica do *float* implica que o pagamento de despesas de exercícios anteriores, sempre que se apura o resultado primário, equivale ao pagamento de despesas do orçamento cuja execução está em curso em exercícios subsequentes, parte-se do pressuposto, para a fixação da meta de resultado primário, que os restos a pagar, processados ou não processados, nenhuma interferência produzem nesse resultado. Essa hipótese, obviamente, é falsa, assim como o são todos os pressupostos que procuram fundamentá-la, pelo menos no caso brasileiro.

¹⁴ Na apuração da dívida consolidada líquida, desconsideram-se os restos a pagar não processados, isto é, as despesas que, empenhadas num exer-

cício, restaram para serem pagas em exercício subsequente (ver nota de rodapé 11).

¹⁵ O raciocínio aqui é simples: somente depois de liquidadas é que as despesas reúnem condições para serem pagas. Portanto, enquanto apenas empenhadas, e uma vez inscritas em restos a pagar não processados, as despesas deixam de existir, seja para a apuração do resultado primário, seja para a da dívida consolidada líquida. Quando liquidadas e reclassificadas para restos a pagar processados, as despesas passam a compor o cálculo da dívida consolidada líquida, não obstante continuem a ser desconsideradas para efeito da apuração do resultado primário. É somente com o pagamento que as despesas passam a ser consideradas para todos os efeitos. Essa prática representa, de fato, o reconhecimento retardado de fatos contábeis relevantes para efeito tanto da fixação quanto da apuração dos resultados fiscais. O recurso à hipótese heróica do *float* termina por tornar incomparáveis o resultado primário fixado como meta e aquele apurado na gestão fiscal. É que o pagamento de despesas de exercícios anteriores, inscritas em restos a pagar, não exhibe o comportamento neutro que se lhe quer impingir com o recurso à hipótese heróica.

¹⁶ A respeito de dívida flutuante, ver a nota seguinte.

¹⁷ É interessante perceber existir alguma, não toda, simetria entre os significados dos termos *float* e *flutuante*, seja na linguagem cotidiana, seja em discurso com função técnica, especialmente no campo das finanças públicas. Vale notar, no entanto, que, com a ascensão do termo *float* no campo das finanças, perdeu-se, quase por completo, a noção da importância do termo flutuante, particularmente na acepção que lhe empresta a legislação de Direito Financeiro. A Lei nº 4.320, desde 1964, define *dívida flutuante* em seu capítulo sobre a contabilidade orçamentária e financeira, esclarecendo que fazem parte da sua composição os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos (de terceiros) e os débitos de tesouraria (a exemplo de obrigações decorrentes de empréstimos por antecipação de receita orçamentária). A despeito disso, na legislação mais recente, inclusive nas normas de hierarquia infralegal, assim nas práticas que têm merecido larga aplicação, vem-se ignorando o conceito de dívida flutuante e a importância desse grupo de elementos patrimoniais para efeito do acompanhamento e da avaliação da gestão fiscal. Há exemplos disso na Lei Complementar nº 101/2000, especialmente em seu conceito restritivo de dívida pública (consolidada ou fundada), na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, em que a dívida flutuante é desconsiderada na apuração da dívida consolidada líquida, e nas leis de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, em que a dívida

flutuante (o *float*, melhor dizendo) é neutra do ponto de vista dos resultados fiscais (hipótese heróica), assim como nos manuais que orientam a elaboração dos relatórios sobre a execução da política fiscal.

¹⁸ Sobre *float* e sua hipótese heróica, ver nota de rodapé 8.

¹⁹ A respeito das normas de encerramento, ver nota de rodapé 12.

²⁰ Lembra-se, aqui, que o resultado financeiro, como a diferença entre o ativo e o passivo financeiro, pode ser superavitário ou deficitário. De acordo com o inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, o superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, constitui fonte de recursos para o fim da abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais.

²¹ Aqui, utiliza-se a definição de dívida fundada que é oferecida pelo art. 98 da Lei nº 4.320, de

1964: *a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou a financeiros de obras e serviços públicos*. A utilização do conceito de dívida fundada facilita a argumentação porque, no conjunto das obrigações do Estado, a dívida fundada e a flutuante justapõem-se, uma em relação à outra. O conceito de dívida consolidada, como é dado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, não parece suficientemente preciso, até porque se admitem variantes desse conceito, como o da dívida consolidada líquida, constante da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, e aquele a que se faz referência no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, que não é nem o da Resolução do Senado nem o previsto na Lei Complementar nº 101.

²² A respeito da mensagem presidencial, ver nota de rodapé 2.