

Nota Metodológica nº 2

2024

**Comparativo entre as
Estatísticas do Resultado do
Tesouro Nacional – RTN e as
Estatísticas Fiscais elaboradas
de acordo com a metodologia
do *Government Finance
Statistics Manual - 2014*
(GFSM 2014)**

Ministério da Fazenda

Fernando Haddad

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda

Dario Carnevalli Durigan

Secretaria do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenação Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenação de Suporte aos Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenação de Suporte às Estatísticas Fiscais

Rafael Perez Marcos

Equipe Técnica

Ana Cristina Secchi Correia

Guilherme Ceccato

Karla de Lima Rocha

Marcos Henrique Benício Araújo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional**Arte**

Hugo Pullen

Informações

E-mail: ascom@tesouro.gov.br

Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

Sumário

Comparativo entre as Estatísticas do Resultado do Tesouro Nacional – RTN e as Estatísticas Fiscais elaboradas de acordo com a metodologia do *Government Finance Statistics Manual - 2014* (GFSM 2014)

1. Receita.....	7
1.1. Receita RTN	7
1.2. Ajustes na Receita RTN.....	8
1.2.1. Diferenças metodológicas.....	8
1.2.2. Diferenças de registro	12
1.2.3. Ajustes de abrangência	12
2. Despesa	14
2.1. Transferências e Despesa RTN	15
2.2. Ajustes nas Transferências e Despesa RTN	15
2.2.1. Diferenças metodológicas.....	15
2.2.2. Diferenças de registro	18
2.2.3. Ajustes de abrangência	19
2.3. Investimento líquido em ativos não financeiros	20
3. Conciliação dos indicadores de resultado	21
3.1. Resultado primário - RTN	21
3.1.1. Ajustes na Receita RTN	21
3.1.2. Ajustes nas Transferências e Despesa RTN.....	21
3.2. Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento	22
3.2.1. Receita e gasto de juros	22
4. Considerações finais	23

Lista de Gráficos e Tabelas

Tabela 1. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Receita.....	7
Tabela 2. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Despesa	14
Tabela 3. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Indicadores de resultado	21
Quadro 1- Principais diferenças entre o MEFP 1986 e o MEFP 2014	23

Introdução

Esta nota tem o objetivo de explicitar as principais diferenças entre as estatísticas divulgadas no Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e as Estatísticas Fiscais do Governo Central Orçamentário, que compõem as Estatísticas Fiscais do Governo Geral¹. As principais diferenças são apresentadas na nova Tabela de Conciliação entre o resultado primário do RTN e o resultado de operações do Governo Central Orçamentário (GCO), que passa a incorporar o conjunto de informações das Estatísticas Fiscais. Adicionalmente, a nova série apresenta dados mensais de fluxos de receita e despesa a partir de 2006 com maior detalhamento das principais rubricas².

O Resultado do Tesouro Nacional (RTN)³, publicado mensalmente desde 1995, foi estruturado tendo como referência o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 1986 - MEFP 1986 do Fundo Monetário Internacional - FMI (em inglês, *A Manual on Government Finance Statistics - GFSM 1986*). No Brasil, o RTN apresenta a compilação da estatística fiscal apurada pelo critério “acima da linha”, enquanto o Banco Central do Brasil (BCB) é o responsável pela publicação das estatísticas fiscais seguindo a metodologia “abaixo da linha”. Ambas as publicações têm como referencial metodológico o MEFP 1986, e buscam refletir as necessidades de financiamento do governo central.

Além de derivarem de padrão metodológico comum, a consistência estatística de ambas as publicações também é necessária em vista do seu papel no processo orçamentário do Governo Federal no Brasil. No âmbito do arcabouço de planejamento instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobressai-se a obrigatoriedade do cumprimento da meta de resultado primário. Uma vez que a métrica de apuração do resultado primário é definida em termos da estatística “abaixo da linha”, as estatísticas “acima da linha” devem refletir o padrão metodológico da estatística do BCB, da forma mais fidedigna possível. Tal observância é fundamental para que o planejamento orçamentário e financeiro logre êxito em orientar as políticas públicas em linha com o cumprimento da meta fiscal estabelecida.

¹ As Estatísticas Fiscais do Governo Geral (governo central, estados e municípios) são divulgadas pela STN desde 2016 e são fruto de trabalho conjunto entre STN, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central do Brasil (BC) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Representa iniciativa inovadora, pois promove a coordenação e cooperação entre órgãos produtores de estatísticas oficiais de governo. Esta prática é essencial para assegurar maior coerência e eficiência do sistema estatístico além de aumentar a comparabilidade das estatísticas econômicas e a racionalização da aplicação de recursos públicos na produção das bases. As informações estão disponíveis em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

² Maiores informações sobre os aperfeiçoamentos realizados nas Estatísticas Fiscais estão disponíveis na Nota Metodológica nº 1 – Revisão das Estatísticas Fiscais do Governo Geral: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

³ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>

O MEFP 1986 tinha como objetivo ajudar os países membros na compilação de informações estatísticas, facilitando a análise das operações dos governos e o impacto econômico de suas atividades. Em 2001, buscando aperfeiçoar a metodologia, o FMI publicou um novo manual, intitulado Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2001 - MEFP 2001 (em inglês, *Government Finance Statistics Manual - 2001 - GFSM 2001*) e sua nova revisão foi publicada em 2014, MEFP 2014, sendo a referência na qual se baseia a compilação das Estatísticas Fiscais.

Em linhas gerais, o MEFP 2014 busca criar métricas mais adequadas para a avaliação da sustentabilidade fiscal de longo prazo em contraposição ao foco na gestão de liquidez de curto prazo que prevalece no MEFP 1986. Isto porque o novo arcabouço apropria fluxos econômicos que não estão presentes no manual anterior, como o consumo de capital fixo. Além disso, é harmonizado com as estatísticas de governo do Sistema de Contas Nacionais (SCN 2008), utilizadas para o cálculo do PIB (Produto Interno Bruto).

Resumidamente, as principais inovações metodológicas do MEFP 2014 são: (i) adoção do regime de competência como principal registro contábil; e (ii) abrangência definida de acordo com o controle das unidades institucionais. No primeiro caso, significa dizer que as transações são contabilizadas quando ocorre o fato gerador, e não quando de seu pagamento ou recebimento. No segundo, resulta que a definição das instituições que compõem o setor governo deve ser ditada, fundamentalmente, de acordo com a possibilidade (ou não) do governo determinar as principais políticas financeiras e operacionais da entidade. As informações são construídas a partir das fontes oficiais de informações e tratadas de forma a garantir a consistência e a padronização das informações segundo os preceitos do MEFP 2014.

Uma vez que se baseiam em edições diferentes do manual, existem diferenças conceituais entre o RTN e as Estatísticas Fiscais que foram elencadas na tabela de conciliação entre o resultado primário do RTN e o resultado de operações do Governo Central Orçamentário (GCO). A tabela de conciliação passa a incorporar o conjunto de informações das Estatísticas Fiscais, apresentando informações anuais e trimestrais⁴. As principais diferenças foram categorizadas como diferenças metodológicas, de registro e de abrangência as quais serão descritas abaixo. As diferenças não identificáveis foram tratadas como resíduo, na rubrica “discrepância não explicada”. A título de exemplificação, apresentaremos apenas os resultados para os anos de 2010, 2015 e 2020. A série histórica está disponível nas Estatísticas Fiscais do Governo Central Orçamentário (ver notas de rodapé 1 e 4).

⁴ Informações disponíveis nas tabelas 4.1 (trimestral) e 4.2 (anual) das Estatísticas Fiscais do Governo Central Orçamentário: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

1. Receita

A tabela de conciliação apresenta como ponto de partida a receita do RTN, acrescidas ou diminuídas as diferenças (metodológicas, de registro e de abrangência) para a receita primária das Estatísticas Fiscais, que, somada a receita de juros resulta na receita das Estatísticas Fiscais.

Tabela 1. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Receita
Dados em: R\$ Milhões - Valores correntes
Fonte: STN

Discriminação		2010	2015	2020
1	Receita			
1.1	Receita RTN	918.531	1.248.644	1.467.759
1.1.1	Ajustes na Receita RTN, do quais:	-43.355	27.327	76.392
	<i>Diferenças metodológicas</i>			
	(-) Capitalização da Petrobras	-67.816	0	0
	(-) Fundo Soberano do Brasil	0	-855	0
	(-) Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	0	-25.407	-9.407
	(-) Venda de ativos não financeiros	-1.638	-5.477	-7.476
	(+) Contribuição patronal intraorçamentária - RPPS	12.366	17.227	21.717
	(+) IRRF Governos Regionais	22.141	45.831	72.003
	<i>Diferenças de registro</i>			
	(+) Registro Siafi x Fluxo de Caixa	-7.184	4.659	4.495
	<i>Ajustes de abrangência</i>			
	(-) Receita do Banco Central	-2.508	-3.100	-4.561
	(-) Complemento para o FGTS	0	-4.793	-36
	<i>Discrepância não explicada</i>	1.284	-758	-343
1.2	Receita primária GCO (1.1 + 1.1.1)	875.177	1.275.972	1.544.150
1.2.1	Receita de juros	131.604	272.239	145.469
1.3	Receita (1.2 + 1.2.1)	1.006.781	1.548.211	1.689.620

1.1. Receita RTN

Corresponde às receitas primárias arrecadadas pela administração pública federal apropriadas, como regra geral, pelo conceito “caixa”, que corresponde ao ingresso efetivo na Conta Única da União. É

composta pela receita administrada, cuja arrecadação é de responsabilidade da Receita Federal – RFB; pela arrecadação para o RGPS e pelas demais receitas que são classificadas como não administradas.

1.2. Ajustes na Receita RTN

Diferença entre a receita primária (exclui a receita de juros) das Estatísticas Fiscais apurada de acordo com a metodologia do MEFP 2014 e a receita do RTN.

1.2.1. Diferenças metodológicas

São elencadas as principais diferenças decorrentes da aplicação de versão distintas dos manuais de compilação de estatísticas de finanças públicas.

1.2.1.1. Capitalização da Petrobras

Refere-se ao registro da operação de capitalização da Petrobras e cessão onerosa referente ao exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos ocorrida em 2010. No RTN, o pagamento da cessão onerosa por parte da Petrobras foi classificado como receita a título de cessão onerosa totalizando R\$ 74,8 bilhões. Do lado dos dispêndios, a emissão de títulos para fins de subscrição das ações da Petrobras proveniente da União foi classificada como despesa com capitalização da Petrobras no montante de R\$ 42,9 bilhões resultando em superávit primário de R\$ 31,9 bilhões em setembro de 2010.

Esta operação ocorreu por meio do cancelamento de títulos públicos, como forma de recebimento da Petrobrás pela cessão onerosa no valor de R\$ 67,8 bilhões. Não ocorreu um ingresso financeiro de recursos e sim o cancelamento de títulos que tinham sido emitidos em favor da Petrobrás. Além da parte em títulos desta operação, ocorreu também um ingresso na Conta Única da União de recursos financeiros transferidos pela Petrobrás no valor de cerca R\$ 7,0 bilhões que foi contabilizado como receita orçamentária classificada nas Estatísticas Fiscais como receitas patrimoniais de concessões (código 1415).

Por sua vez, a despesa registrada foi operacionalizada via emissão de títulos em favor da Petrobrás, acarretando, portanto, no aumento de um passivo pela assunção de uma dívida e um aumento no ativo pela subscrição das ações da Petrobras, não afetando o patrimônio líquido do governo. Dessa forma, somente o ingresso de recursos provenientes da cessão onerosa (R\$ 7,0 bilhões) foi registrado como receita nas Estatísticas Fiscais porque impactaram o patrimônio líquido do governo.

1.2.1.2. Fundo Soberano do Brasil

Fundos soberanos são fundos que os governos criam com propósitos macroeconômicos. Eles são responsáveis por manter e gerir ativos de forma a atingir objetivos financeiros, e empregam um conjunto de estratégias que incluem investir em ativos financeiros estrangeiros. Esses fundos são normalmente estabelecidos a partir de superávits no balanço de pagamentos, operações oficiais com moedas estrangeiras, receitas de privatizações e de superávits fiscais.

O Fundo Soberano do Brasil – FSB foi criado em 2008 por meio da operação de integralização de cotas do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização – FFIE pelo FSB. A operação de integralização foi realizada por meio da emissão ao FSB de títulos da dívida pública federal, que imediatamente os transferiu ao FFIE.

Pela metodologia do MEFP 1986, a aquisição ou venda de cotas de fundos de investimento representa impacto no cálculo do superavit / déficit fiscal. Sendo assim, no RTN, a integralização de cotas do FFIE ocasionou um impacto primário deficitário no Resultado Primário do Tesouro Nacional, enquanto a venda das cotas teve impacto superavitário.

De acordo com o MEFP 2014, a aquisição e venda de cotas de fundos de investimento são consideradas transações com ativos financeiros, não afetando o patrimônio líquido do governo. Por essa razão as operações envolvendo o FSB não afetam a receita e o gasto nas Estatísticas Fiscais tornando-se fonte de discrepância.

1.2.1.3. Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha, Contribuição Patronal Intraorçamentária - RPPS e Operações Intraorçamentárias (gasto)

A compensação ao RGPS corresponde a receita e despesa referente à compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em função da desoneração da folha de pagamentos. É considerado um fluxo intraorçamentário dado que o Fundo do RGPS compõe o governo central orçamentário.

Um dos princípios do marco analítico definido pelo MEFP 2014 é a consolidação, definido como um método de apresentação das Estatísticas Fiscais que implica tratar um conjunto de unidades como se fossem uma única unidade. As transações e ativos/passivos cruzados devem ser eliminados para efeito de consolidação em um nível maior de agregação, com destaque especial para os fluxos relativos a transferências e juros.

O principal motivo da consolidação está na utilidade analítica das estatísticas consolidadas: a consolidação elimina as distorções que os diferentes mecanismos administrativos utilizados pelos países ao longo do tempo têm sobre os agregados. O principal efeito da consolidação nas estatísticas está na magnitude dos agregados. Para estabelecer uma relação entre os agregados do governo e a economia como um todo -

por exemplo, renda, gasto ou dívida, em relação PIB - é melhor eliminar o movimento interno do valor econômico e incluir apenas os fluxos e posições de saldos que realmente atravessam a fronteira com outros setores ou com não residentes.

No entanto, existem dois tipos de transações que ocorrem entre duas unidades do governo que nunca são consolidadas:

- a) As contribuições sociais do empregador, sejam elas pagas à previdência social ou fundos de pensão do governo, são tratadas como se tivessem sido pagas ao empregado no setor família como parte da remuneração e, em seguida, pagas pelo empregado ao sistema de previdência social; e
- b) Impostos retidos por unidades do governo sobre a remuneração de seus funcionários (como sistemas de retenção na fonte) e pagos a outras unidades do governo. Devem ser tratados como se fossem pagos diretamente pelos funcionários. O governo, como empregador, é simplesmente o agente de cobrança de outra unidade do governo e atua em nome dos empregados do setor família.

Por essas razões, as receitas e despesas intraorçamentárias são excluídas nas Estatísticas Fiscais, à exceção da contribuição patronal intraorçamentária ao RPPS, que corresponde as receitas provenientes da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público, recolhidas, respectivamente, pelas entidades patronais.

1.2.1.4. Aquisição, venda de ativos não financeiros e consumo de capital fixo

Ativos não financeiros são definidos como reservas de valor que fornecem benefícios por meio de seu uso na produção de bens e serviços, ou na forma de rendimentos de propriedade e/ou valorização. Estes ativos são classificados nas Estatísticas Fiscais como ativos fixos (311), estoques (312), objetos de valores (313) e ativos não produzidos (314).

De acordo com o MEFP 2014, receita (gasto) é definida como um aumento (diminuição) no patrimônio líquido resultante de uma transação. Assim, as aquisições e vendas de ativos não financeiros não se classificam como receita e gasto. No RTN, por sua vez, são incluídas as aquisições e vendas de ativos não financeiros.

Portanto, nas Estatísticas Fiscais uma nova classificação é dedicada ao investimento líquido em ativos não financeiros como resultado de transações, uma vez que estes não são classificados como receita ou gasto. Esta classificação é similar ao SCN de 2008, que se baseia no tipo de ativo que é objeto da operação. Esta

classificação inclui o consumo de capital fixo, visto que representa uma diminuição do valor do ativo imobilizado.

O consumo de capital fixo compreende a diminuição do valor dos ativos fixos possuídos e utilizados por uma unidade de Governo Geral durante um período contábil em decorrência de deterioração física, obsolescência normal ou danos acidentais. O conceito de consumo de capital fixo é idêntico ao conceito utilizado no SCN de 2008 e, por esta razão, optou-se por adotar o número produzido pelo IBGE e disponibilizado nas contas nacionais.

O consumo de capital fixo também representa uma modificação em relação ao MEFP 1986. Corresponde a um gasto no âmbito das Estatísticas Fiscais e por ser um gasto não monetário, não está incluído no MEFP 1986.

O investimento bruto de uma categoria de ativos não financeiros é calculado apenas como aquisições menos vendas, enquanto o investimento líquido é calculado como aquisições menos vendas menos consumo de capital fixo.

1.2.1.5. Imposto de renda retido na fonte (IRRF) dos governos regionais

Em 2019, visando o alinhamento às práticas internacionais de finanças públicas, foi realizada a alteração do registro do Imposto sobre a Renda e Proventos arrecadado pelos estados e municípios para o Governo Central. Esta alteração busca atender orientação expressa no MEFP 2014, que indica que o imposto deve ser atribuído à unidade de governo que exerce a autoridade para impor o imposto e definir suas alíquotas. Por se tratar de imposto de competência federal, conforme estabelece o inciso III do Art. 153 da Constituição Federal, o atendimento da recomendação indica o registro na esfera federal. Anteriormente essa arrecadação era mantida nas esferas subnacionais, conforme os valores registrados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI.

Para adequar os lançamentos desta arrecadação foram realizados os seguintes ajustes: 1) na esfera federal, os valores das arrecadações de estados e municípios foram lançados como receita de impostos sobre a renda e o mesmo valor como gasto de transferência intergovernamental; 2) nos estados e municípios, os valores arrecadados foram reclassificados de impostos sobre a renda para receita de transferências intergovernamentais. Esta alteração metodológica não gera impacto nos saldos das tabelas de finanças públicas. Como este ajuste metodológico não é realizado no RTN, é considerado uma fonte de discrepância entre as estatísticas.

1.2.2. Diferenças de registro

Assim como no RTN, o fluxo de receita nas Estatísticas Fiscais também é apurado pelo conceito de caixa, ainda que o MEFP 2014 oriente pela adoção do critério de competência. A razão para a utilização desse critério nas Estatísticas Fiscais é que a apuração da receita pelo regime de competência na contabilidade governamental ainda não está totalmente implementada.

Em relação ao registro da receita no RTN, a Receita Federal - RFB é a responsável por fornecer à STN os dados relativos às receitas administradas, ou seja, aquelas arrecadadas, fiscalizadas e gerenciadas pela Receita Federal como, por exemplo, os tributos federais e as receitas da dívida ativa cobradas pela Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN. As receitas de arrecadação para o RGPS são informadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Já os dados relativos às receitas não administradas, que correspondem àquelas sob a gestão dos órgãos e entidades da administração indireta, são de responsabilidade da STN e obtidos diretamente via SIAFI (Sistema de Administração Financeira do Governo Federal).

Nas Estatísticas Fiscais, a fonte primária para a obtenção dos dados de receita do Governo Central Orçamentário é o SIAFI. Como os sistemas de registros da receita nas duas estatísticas são distintos, existem diferenças no montante apurado que são registradas nesta rubrica. Destaca-se que a diferença apontada é uma aproximação, dado que não é possível uma comparação direta entre a forma como é apurada a receita nas Estatísticas Fiscais e no RTN.

1.2.3. Ajustes de abrangência

1.2.3.1. Receita e despesa do Banco Central

O Governo Central Orçamentário, para fins de compilação das Estatísticas Fiscais de acordo com o MEFP 2014, é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

O Banco Central é a instituição financeira nacional que exerce controle sobre os aspectos fundamentais do sistema financeiro. De acordo com o MEFP 2014, bancos centrais são classificados no setor institucional corporações públicas financeiras. Por esta razão são excluídas nas Estatísticas Fiscais todas as receitas e gastos primários da unidade orçamentária do Banco Central do Brasil. No RTN, o Banco Central compõe a estatística do Governo Central.

1.2.3.2. Complemento para o FGTS

A rubrica “Complemento para o FGTS” corresponde aos valores arrecadados de acordo com a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001⁵. Até 2012, esteve vigente a Portaria STN/ MF nº 447, de 18 de outubro de 2001, que estabelecia, dentre outros assuntos, que tais recursos ingressavam diretamente na Caixa Econômica Federal. Em 19 de abril de 2012, a Portaria STN/MF nº 447/2001 foi substituída pela Portaria STN/MF nº 278/2012, que estabeleceu que os valores passariam a ingressar na Conta Única da União, sendo tais valores, a partir do seu ingresso, remunerados de igual modo às demais disponibilidades da União, até que houvesse o seu repasse ao FGTS. No RTN são então registrados a entrada dos recursos como receita e o repasse ao FGTS como despesa.

Nas Estatísticas Fiscais, seguindo as orientações do MEFP 2014, o FGTS deve ser setorizado como uma unidade institucional dentro do Governo Central Extraorçamentário que, em conjunto com o Governo Central Orçamentário, constitui o Governo Central Consolidado.

O FGTS, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, é um fundo de natureza privada e gestão pública cujos recursos são aplicados nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana. Sua principal fonte de receita é a arrecadação compulsória de contribuição a cargo dos empregadores.

Dentre os argumentos para a classificação do FGTS como Governo Central destacam-se: i) é financiado por contribuições obrigatórias, que são determinadas por lei; e ii) é controlada pelo governo, que define a estratégia geral e a política de investimento.

Sendo assim, todos os fluxos de receita e despesa do FGTS são registrados no setor institucional Governo Central Extraorçamentário independentemente dos arranjos operacionais para o recebimento da receita decorrente da LC nº 110 por meio da Conta Única da União.

⁵ “[...] contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS[...]” e a “[...] contribuição social devida pelos empregadores, à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador [...]”.

2. Despesa

Apresenta como ponto de partida as transferências somadas às despesas do RTN, acrescidas ou diminuídas as diferenças (metodológicas, de registro e de abrangência) para a despesa primária das Estatísticas Fiscais, que, somados aos gastos de juros resulta na despesa das Estatísticas Fiscais.

Tabela 2. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Despesa

Valores em: R\$ Milhões - Valores correntes

Fonte: STN

Discriminação		2010	2015	2020
2M	Despesa (2+31)			
2	Gasto			
2.1	Transferências e Despesa RTN, dos quais:	840.640	1.369.147	2.210.934
	<i>Transferências por repartição de receitas</i>	<i>133.370</i>	<i>204.684</i>	<i>263.798</i>
	<i>Despesa total</i>	<i>707.270</i>	<i>1.164.462</i>	<i>1.947.136</i>
2.1.1	Ajustes nas Transferências e Despesa RTN, dos quais:	-11.228	-39.930	-5.585
	<i>Diferenças metodológicas</i>			
	(-) Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	0	-25.407	-9.407
	(-) Capitalização da Petrobras	-42.928	0	0
	(-) Operações intraorçamentárias	-680	-1.116	-1.599
	(-) Operações financeiras de subsídios e subvenções	-1.620	-3.454	-14.423
	(-) Receitas de retorno de subsídios e subvenções	2.201	2.781	2.239
	(-) Aquisição de ativos financeiros	-1.437	-4.508	-59.243
	(-) Fundos Constitucionais	-3.262	-6.113	-8.553
	(-) Registro FIES	-870	-5.148	2.762
	(-) Aquisição de ativos não financeiros	-32.682	-27.494	-24.531
	(+) Contribuição patronal intraorçamentária - RPPS	12.366	17.227	21.717
	(+) IRRF Governos Regionais	22.141	45.831	72.003
	(+) Consumo de capital fixo	18.173	27.854	37.740
	<i>Diferenças de registro</i>			
	(+) Registro contábil - Competência x Pagamento Efetivo	4.824	6.222	4.400
	(+) Equalização de passivos 2010 a 2014	2.269	0	0
	(-) Equalização de passivos 2015	0	-39.063	0
	<i>Ajustes de abrangência</i>			
	(-) Despesas do Banco Central	-3.027	-3.799	-5.111
	(-) Fabricação de Cédulas e Moedas	-820	-736	-1.048
	(-) Complemento para o FGTS	0	-16.944	-36

31	Investimento líquido			
	(+) Aquisição de ativos não financeiros	32.682	27.494	24.531
	(-) Venda de ativos não financeiros	-1.638	-5.477	-7.476
	(-) Consumo de capital fixo	-18.173	-27.854	-37.740
	Discrepância não explicada	1.253	-228	-1.810
2.2	Despesa primária GCO (2.1 + 2.1.1)	829.412	1.329.217	2.205.349
2.2.1	Gasto de juros	273.807	700.467	430.626
2.3	Despesa (2.2 + 2.2.1)	1.103.219	2.029.684	2.635.975

2.1. Transferências e Despesa RTN

As transferências no RTN correspondem ao total de transferências realizadas pela administração pública federal a outros entes governamentais, bem como a transferência de recursos que subsidiam os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). No RTN as transferências constituem uma categoria redutora da Receita Total, resultando na Receita Líquida Total. Nas Estatísticas Fiscais as transferências a outros entes são consideradas gastos. Sendo assim, foram somadas à despesa do RTN para permitir a comparação com os gastos das Estatísticas Fiscais.

A despesa, por sua vez, refere-se ao valor da despesa primária do Governo Federal, no âmbito das unidades constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

2.2. Ajustes nas Transferências e Despesa RTN

Diferença entre a despesa primária (exclui gasto de juros) das Estatísticas Fiscais apurada de acordo com a metodologia do MEFP 2014 e a soma das transferências e despesa do RTN.

2.2.1. Diferenças metodológicas

São elencadas as principais diferenças decorrentes da aplicação de versão distintas dos manuais de compilação de estatísticas de finanças públicas.

2.2.1.1. Operações de subsídios e subvenções, aquisição de ativos financeiros e Fundos Constitucionais

As operações financeiras (concessão de empréstimos) menos as receitas de retorno dos empréstimos é uma categoria de transações no MEFP 1986 que representa a aquisição líquida de ativos financeiros para fins de política pública (“*net lending*”) e é classificada junto com a despesa para o cálculo do

déficit/superávit primário. Na estrutura do MEFP 2014, essas transações são classificadas juntamente com outras transações em ativos financeiros (abaixo da linha), independentemente da finalidade.

O empréstimo líquido (“*net borrowing*”) no MEFP 1986 torna-se o aumento líquido de ativos no MEFP 2014. As mudanças nos saldos de caixa no sistema do MEFP 1986 tornam-se tanto a aquisição líquida de ativos financeiros quanto o aumento líquido de passivos no MEFP 2014, resultando assim uma fonte de discrepância entre as duas estatísticas.

Nas rubricas de operações financeiras e receitas de retorno de subsídios e subvenções estão classificadas, por exemplo, as despesas referentes ao Pronaf, Proex, Fundo setorial audiovisual, dentre outras. Importante ressaltar que a discrepância se refere apenas às operações de subsídios e subvenções que são consideradas inversões financeiras⁶ (GND 5) na contabilidade governamental. As despesas de subvenções econômicas classificadas na contabilidade como despesas correntes (GND 3) são consideradas nas Estatísticas Fiscais como gasto de subsídios (código 252).

A aquisição de ativos financeiros corresponde, principalmente, a operações de inversão financeira (GND 5) como a concessão de empréstimos e financiamentos e constituição ou aumento de capital de empresas que no RTN são consideradas despesas e nas Estatísticas Fiscais são classificadas como transações com ativos financeiros e passivos pelos motivos já explicitados acima. Também estão incluídas neste tratamento as transferências aos Fundos Constitucionais, que correspondem aos recursos transferidos pelo Tesouro Nacional que subsidiam os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Na contabilidade governamental trata-se de despesa de concessão de financiamentos (GND 5), classificada como uma transação financeira (abaixo da linha) nas Estatísticas Fiscais.

2.2.1.2. Registro Fies

O tratamento para as despesas do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) seguem as orientações dos distintos manuais adotados para cada conjunto de estatísticas. No RTN as operações de concessão de financiamento estudantil do Fies são incorporadas ao cálculo do resultado primário da seguinte forma: i) Concessões de financiamento sem a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil

⁶ Corresponde à classificação da despesa orçamentária segundo o “Grupo de Natureza da Despesa” (GND). É um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, discriminados a seguir: GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais; GND 2 - Juros e Encargos da Dívida; GND 3 - Outras Despesas Correntes; GND 4 – Investimentos; GND 5 - Inversões Financeiras; e GND 6 - Amortização da Dívida.

(FGEDUC) são tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”); e ii) Concessões de financiamento com garantia do FGEDUC: 10% de risco não garantido são tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”) e 90% de risco garantido são tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorrem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetarão o resultado primário.

Nas Estatísticas Fiscais foi incluído o tratamento para despesas do Fies, que passaram a ser incorporadas como transferência de capital às famílias (gasto do governo central orçamentário), correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos dos financiamentos em contratos sem garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) ou do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), ambos fundos de natureza privada com patrimônio constituído. No caso das operações sem garantia dos fundos garantidores, o risco de perda (inadimplência) por parte do governo fundamenta o registro do gasto conforme disposto nos manuais de referência internacionais (SNA 2008 e MEFP 2014).

Por outro lado, no caso das operações de financiamento estudantil com garantia do FGEDUC ou do FGFIES, as perdas futuras do Fies serão honradas por esses dois fundos de natureza privada e, portanto, não há registro de gasto quando da concessão dos financiamentos. Registra-se, sim, os aportes de capital realizado pelo governo nesses fundos, seja para cobertura de perdas operacionais, para manutenção de nível patrimonial prudencial, ou outra necessidade de capital por parte dos fundos.

Destaca-se que o tratamento citado acima foi adotado até o ano de 2020. A partir de 2021, houve alteração na metodologia de apuração do impacto primário do FIES conforme Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME⁷. As alterações propostas na Nota Técnica ainda serão avaliadas e adaptadas nas Estatísticas Fiscais.

⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/8675a0a4-31c5-4593-a24d-fb8e17376eca/resource/a22dcc4e-2488-47bb-95b4-4c7ae18a4d40/download/NT-33.945-20---Nova-Metodologia-FIES.pdf>

2.2.1.3. Demais diferenças metodológicas

As diferenças metodológicas abaixo seguem as explicações apresentadas na análise da receita. São elas:

- i) Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha;
- ii) Capitalização da Petrobras;
- iii) Operações intraorçamentárias;
- iv) Aquisição de ativos não financeiros;
- v) Contribuição patronal intraorçamentária – RPPS;
- vi) IRRF Governos Regionais; e
- vii) Consumo de capital fixo

2.2.2. Diferenças de registro

No marco analítico do MEFP 2014, os fluxos são registrados pelo regime de competência, o que significa que os fluxos são registrados quando o valor econômico é criado, transformado, trocado, transferido ou extinto. Resumindo, os efeitos dos eventos econômicos se registram no período em que ocorrem, independentemente de ter-se efetuado ou estar pendente a cobrança ou o pagamento efetivo. Assim se capta automaticamente qualquer acumulação de atrasos na forma de obrigações vencidas, mas ainda não pagas. No MEFP 1986, as transações são registradas apenas quando o dinheiro é recebido ou pago.

No RTN, as transações são apuradas, em sua ampla maioria, pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única da União, mediante saque de Ordem Bancária (OB). Para apuração das despesas segundo o critério mencionado, foi desenvolvida transação específica no SIAFI, denominada “DW Pagamento Efetivo”, com o objetivo de classificar os valores desembolsados a débito da conta, de forma a apurar a despesa efetivamente paga, refletindo a ótica do pagamento efetivo, o que equivale ao valor do saque efetuado na Conta Única da União.

Nas Estatísticas Fiscais a despesa é apurada pelo conceito de despesa liquidada, que representa o total empenhado e liquidado pelas unidades executoras. Cabe destacar ainda que às despesas liquidadas foram adicionados os restos a pagar não processados liquidados, inscritos em exercícios anteriores, de modo a se criar uma *proxy* do regime de competência.

O MEFP 2014 também prevê a elaboração do Demonstrativo de Fluxo de Caixa que evidencia o superávit/déficit de caixa para indicar o resultado dos fluxos de caixa das operações do governo e do investimento bruto em ativos não financeiros. Esse indicador é semelhante ao déficit/superávit do MEFP 1986, exceto

que as saídas de caixa líquidas para empréstimos para fins de políticas públicas (*net lending*)⁸ não são incluídas. Cabe destacar que as despesas apresentadas no fluxo de caixa das Estatísticas Fiscais são apuradas pela soma das despesas pagas e os restos a pagar processados e não processados pagos. A apuração por pagamento efetivo (RTN) e o fluxo de caixa (Estatísticas Fiscais) pode diferir uma vez que o primeiro registra a efetiva movimentação financeira da conta única enquanto a segunda registra a emissão da ordem bancária por parte do ordenador de despesa.

Destaca-se que o método utilizado no DW Pagamento Efetivo não possibilita processar diretamente as informações e classificações orçamentárias da despesa e não permite o cruzamento preciso de informações dos gastos com outros parâmetros orçamentários, como indicadores orçamentários, classificação funcional, natureza da despesa, modalidade de aplicação, classificação institucional, dentre outros, prejudicando o comparativo entre a despesa informada no RTN e as Estatísticas Fiscais. Portanto, as diferenças apresentadas na rubrica “Registro contábil - Competência x Pagamento Efetivo” são uma aproximação em virtude da dificuldade de conciliação dos parâmetros disponíveis.

Outra diferença de registro diz respeito à equalização de passivos ocorrida em 2015⁹. Como as despesas são apuradas pelo regime de competência, nas Estatísticas Fiscais foram incluídos no período de 2010 a 2014 os pagamentos dos débitos da União junto ao Banco do Brasil (BB), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) realizados em 2015 e referentes ao período citado. Em 2015, os pagamentos referentes aos anos de 2010 a 2014 foram excluídos.

2.2.3. Ajustes de abrangência

2.2.3.1. Fabricação de Cédulas e Moedas

A despesa com fabricação de cédulas e moedas é uma despesa extraorçamentária, executada no âmbito do Orçamento da Autoridade Monetária, ou seja, o Banco Central do Brasil. Como já citado anteriormente, o Banco Central é considerado uma corporação pública financeira, não integrando o governo central. Por este motivo, essa despesa é uma fonte de discrepância entre o RTN e as Estatísticas Fiscais.

⁸ Para maiores informações ver [Nota Metodológica DSTAT n.º 2020/002](#), de 30.12.2020, Seção II, parágrafos 8 e 9.

⁹ Em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), pronunciado por meio do Acórdão nº 825/2015 e ratificado pelo Acórdão nº 3.297/2015.

2.2.3.2. Demais ajustes de abrangência

Os ajustes de abrangência abaixo seguem as explicações apresentadas na análise da receita. São eles:

- i) Despesa do Banco Central; e
- ii) Complemento para o FGTS.

2.3. Investimento líquido em ativos não financeiros

No marco analítico do MEFP 2014, o conceito de receita e gasto como transações que causam alterações no patrimônio líquido resulta em um tratamento diferente para as transações em ativos não financeiros. O MEFP 1986 trata as transações em ativos não financeiros realizadas em dinheiro como receitas e despesas, que afetam o déficit/superávit.

Nas Estatísticas Fiscais, a diferença entre receita e gasto corresponde ao resultado operacional líquido, que mede a variação no patrimônio líquido causada pelas transações (é um indicador de sustentabilidade antes de considerar o investimento líquido em ativos não financeiros). A despesa, por sua vez, é a soma do gasto e do investimento líquido em ativos não financeiros que, deduzida da receita, dá origem a capacidade/necessidade líquida de financiamento, que também é igual ao resultado líquido das transações em ativos e passivos financeiros. Como já citado anteriormente, o investimento líquido é calculado como aquisições menos vendas menos consumo de capital fixo.

3. Conciliação dos indicadores de resultado

Tabela 3. Conciliação do Resultado Primário do RTN e o Resultado de Operações do Governo Central Orçamentário (GCO) – Anual – Indicadores de resultado

Valores em: R\$ Milhões - Valores correntes

Fonte: STN

Discriminação		2010	2015	2020
3	Resultado primário - RTN	77.891	-120.502	-743.176
3.1	Ajuste final (3.1.1 - 3.1.2)	-32.126	67.257	81.977
3.1.1	Ajuste nas Receitas RTN (+)	-43.355	27.327	76.392
3.1.2	Ajuste nas Transferências e Despesas RTN (-)	-11.228	-39.930	-5.585
4	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento primária GCO (3 + 3.1)	45.765	-53.245	-661.199
4.1	Juros Líquidos (4.1.1 - 4.1.2)	-142.203	-428.228	-285.156
4.1.1	Receita de juros (+)	131.604	272.239	145.469
4.1.2	Gasto de juros (-)	273.807	700.467	430.626
5	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento GCO (4 + 4.1)	-96.439	-481.473	-946.355

3.1. Resultado primário - RTN

O Resultado Primário do Governo Central é determinado pelo resultado da receita líquida total (receita total menos transferências) menos despesas totais.

3.1.1. Ajustes na Receita RTN

Somatório de todas as diferenças mapeadas entre a receita primária (exclui a receita de juros) das Estatísticas Fiscais apurada de acordo com a metodologia do MEFP 2014 e a receita do RTN.

3.1.2. Ajustes nas Transferências e Despesa RTN

Somatório de todas as diferenças mapeadas entre a despesa primária (exclui o gasto de juros) das Estatísticas Fiscais apurada de acordo com a metodologia do MEFP 2014 e a soma das transferências e despesa do RTN.

3.2. Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento

A capacidade ou necessidade líquida de financiamento é um indicador analítico que indica o grau em que determinado governo está colocando recursos financeiros à disposição de outros setores da economia ou do exterior, ou está utilizando recursos financeiros gerados por outros setores de economia ou no exterior. Portanto, pode ser considerado um indicador do impacto financeiro da atividade governamental no resto da economia e no resto do mundo.

Corresponde a receita menos o gasto menos o investimento líquido em ativos não financeiros. A capacidade ou necessidade líquida de financiamento primária exclui a receita e o gasto de juros e é um importante indicador para a análise da sustentabilidade da dívida pública.

3.2.1. Receita e gasto de juros

A receita de juros corresponde à renda de investimento que é devida aos proprietários de certos tipos de ativos financeiros (depósitos, títulos de dívida, empréstimos etc) por colocar esses ativos à disposição de outras unidades institucionais. Os ativos financeiros que dão origem a juros são todas as reivindicações dos credores sobre os devedores.

Por sua vez, o gasto de juros corresponde, via de regra, a uma forma de renda de investimento que é devida aos proprietários de determinados tipos de ativos financeiros que disponibilizam esses recursos financeiros a outras unidades institucionais. Os passivos que dão origem a despesas de juros são, em geral, todas as reivindicações dos credores sobre os devedores. Os passivos geradores de juros podem ter surgido a partir do fornecimento de recursos financeiros ou não financeiros (como no caso de contratos de locação financeira). Os juros são apropriados continuamente ao longo do tempo, sobre o montante remanescente.

Destaca-se que as informações de juros são fornecidas pelo Banco Central do Brasil. No entanto, o indicador de juros divulgado pelo Banco Central corresponde ao conceito de juros líquidos, ou seja, receita menos gasto de juros. Nas Estatísticas Fiscais estão disponibilizados separadamente os dados de receita e gasto de juros a partir dos quais se pode obter os juros líquidos informados pelo Banco Central. Importante destacar que na receita e gasto de juros das Estatísticas Fiscais não estão incluídos os juros do Banco Central em virtude das diferenças de abrangência citadas anteriormente.

4. Considerações finais

A estrutura integrada descrita no MEFP 2014 representa uma considerável modernização e expansão da estrutura descrita no MEFP 1986. Modificações significativas foram feitas nas definições, classificações, indicadores de resultado e cobertura de unidades e eventos econômicas que devem ser registrados na estrutura do MEFP 2014, bem como o momento em que os eventos econômicos devem ser registrados.

O MEFP 2014 também foi harmonizado com outros sistemas internacionais de estatísticas macroeconômicas. Isso quer dizer que os conceitos básicos, as definições e as convenções são, tanto quanto possível, os mesmos que os utilizados no SCN 2008, na sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimento, e no Manual de Estatísticas Monetárias e Financeira.

Existem inúmeras modificações entre os dois marcos estatísticos e não pretendemos listá-los exaustivamente. As principais diferenças podem ser resumidas da seguinte forma:

Quadro 1- Principais diferenças entre o MEFP 1986 e o MEFP 2014

Quesito	MEFP 1986	MEFP 2014
Tipo de registro	Caixa	Competência
Integração de fluxos e estoques	Precisa de informação adicional	Integração completa
Estrutura analítica	Enfoque apenas na partida de resultado: déficit/superávit.	Novos indicadores como o resultado operacional líquido, capacidade/necessidade líquida, patrimônio líquido e sua variação, patrimônio líquido financeiro e sua variação, dentre outros.
Investimentos	Despesa	Os investimentos não são considerados gastos porque não afetam o patrimônio líquido; o consumo de capital fixo é considerado gasto.
Abrangência do Governo Central	Orçamentário + Banco Central	Orçamentário. Não inclui Banco Central.
Previdência em regime próprio (RPPS)	Fluxo de receitas e despesas do período	Fluxo de receitas e gastos.
Harmonização com outros sistemas	Não há	SNA 2008, BPM6 e IPSAS

Finalmente, cabe destacar que a publicação concomitante das estatísticas nos termos da nova metodologia não implica mudanças nas práticas de compilação das estatísticas de finanças públicas adotadas pelo Brasil e sob a responsabilidade do Banco Central e do Tesouro Nacional, tampouco em relação à prática contábil preconizada pela Lei nº 4.320/1964 e adotada pelo governo brasileiro em todas as suas esferas. A nova metodologia permite a elaboração de Estatísticas Fiscais mais abrangentes, o que propicia elementos para uma análise mais ampla e detalhada da avaliação das políticas públicas, contribui para o aperfeiçoamento analítico das finanças públicas e permite a comparabilidade internacional.