41ª reunião

2026

CT CONF

câmara técnica
de **normas contábeis**
**e de demonstrativos fiscais**
da federação

**ITEM 7**

# Anexo 6 do RREO - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal para Estados e Municípios

# Objetivo

Apresentar diagnóstico preliminar sobre a estrutura atual do Anexo 6 do RREO e colher subsídios dos membros da CTCONF para orientar sua revisão no âmbito da 17ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), com vigência prevista para o exercício de 2028.

# Contextualização

O Anexo de Metas Fiscais e o Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal, Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), constituem importantes instrumentos de transparência e monitoramento fiscal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Ao longo dos anos, a metodologia do demonstrativo passou por sucessivas revisões, motivadas pela evolução dos conceitos fiscais, pelo aprimoramento dos mecanismos de consolidação das contas públicas e pela necessidade de promover mais consistência entre os indicadores fiscais divulgados pelos entes federativos.

Parte significativa dessas alterações decorreu de discussões realizadas no âmbito da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), bem como da experiência acumulada pelos entes federativos na elaboração, divulgação e utilização das informações fiscais.

Paralelamente às melhorias implementadas, têm sido apresentados questionamentos relacionados à utilidade de determinadas informações, à complexidade operacional de alguns procedimentos e à aderência da metodologia atualmente adotada aos objetivos originalmente pretendidos pelo demonstrativo.

Nesse contexto, o presente documento tem por objetivo fornecer subsídios para uma discussão inicial no âmbito da CTCONF sobre o AMF e o Anexo 6 do RREO, apresentando o modelo atualmente vigente, quais fundamentos motivaram sua construção, os principais questionamentos que vêm sendo observados e os temas que podem merecer aprofundamento em futuras discussões.

O documento não apresenta proposta de alteração metodológica, buscando exclusivamente promover o alinhamento inicial dos participantes e estimular a coleta de contribuições.

# Aspectos para discussão

## 1. Finalidade e escopo do demonstrativo

Os demonstrativos do Resultado Primário e Nominal e o Anexo de Metas Fiscais estão correlacionados e foram concebidos com o propósito de fortalecer o acompanhamento da gestão fiscal dos entes federativos, permitindo a comparação entre os resultados planejados e os efetivamente alcançados.

De forma geral, os demonstrativos buscam evidenciar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, eles demonstraram a evolução dos principais indicadores fiscais, permitem o acompanhamento da trajetória do endividamento público e fornecem informações úteis à avaliação da sustentabilidade fiscal.

Além disso, constituem instrumentos relevantes para o controle social, para a atuação dos órgãos de controle e para a análise da situação fiscal dos entes federativos.

## 2. Estrutura atualmente adotada

O modelo atualmente vigente busca integrar informações relacionadas ao planejamento fiscal, à execução orçamentária e à evolução patrimonial dos entes.

A metodologia procura estabelecer conexão entre resultado primário, resultado nominal, dívida consolidada, disponibilidade de caixa e demais fatores que afetam a trajetória das contas públicas.

Para tanto, são utilizados mecanismos de conciliação destinados a explicar divergências entre os indicadores fiscais apurados em diferentes perspectivas

## 3. Histórico da evolução do demonstrativo

A atual estrutura do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal é resultado de um processo gradual de aperfeiçoamento metodológico voltado ao fortalecimento da transparência fiscal, da comparabilidade dos resultados e da integração entre planejamento, execução orçamentária e controle do endividamento público. Esse processo teve como marco inicial a recomendação contida no Acórdão TCU nº 1.776/2012, que orientou a Secretaria do Tesouro Nacional a promover estudos visando à conciliação entre os resultados fiscais e a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL), de forma a proporcionar uma visão mais abrangente da situação fiscal dos entes federativos.

Em atendimento a essa recomendação, foi instituído, em 2016, um grupo de trabalho no âmbito da STN para avaliar alternativas de harmonização entre as metodologias de apuração dos resultados primário e nominal e a evolução do

estoque da DCL. Como principal resultado desses trabalhos, a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) promoveu a unificação dos demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal, os então anexos 5 e 6 do RREO, em um único relatório denominado Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.

A nova estrutura buscou demonstrar de forma integrada a conexão entre os resultados fiscais, as metas estabelecidas na LDO e a evolução da dívida pública, além de estabelecer uma metodologia comum para definição e avaliação das metas fiscais dos entes federativos.

Após a implementação do novo modelo, o avanço da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), do Siconfi e da geração automatizada dos demonstrativos permitiu identificar oportunidades de aprimoramento metodológico e de aumento da transparência das informações fiscais. Nesse contexto, a matéria foi submetida a novas discussões no âmbito da CTCONF, especialmente durante as 31ª e 32ª reuniões realizadas em 2021 e 2022, quando foram avaliadas dificuldades práticas observadas na aplicação da metodologia vigente e propostas alternativas para seu aperfeiçoamento.

As discussões culminaram na publicação da 13ª edição do MDF, vigente a partir do exercício de 2023, que promoveu nova reformulação do demonstrativo. Entre as principais alterações destacam-se a revisão da metodologia de apuração dos resultados fiscais, a segregação das receitas e despesas vinculadas ao RPPS para fins de cálculo dos resultados primário e nominal, o aperfeiçoamento das orientações para estabelecimento e avaliação das metas fiscais e a reestruturação do quadro de ajustes metodológicos.

## 4. Metodologia Vigente

De acordo com a metodologia atualmente adotada, os resultados fiscais são apurados por duas óticas complementares: a metodologia acima da linha, baseada nos fluxos orçamentários, e a metodologia abaixo da linha, baseada na variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL). A comparabilidade entre essas duas abordagens é viabilizada por meio do Quadro de Ajustes Metodológicos.

### 4.1. Cálculo acima da linha

A metodologia acima da linha apura os resultados fiscais a partir dos fluxos orçamentários realizados no período. O resultado primário é obtido pela diferença entre receitas primárias arrecadadas e despesas primárias executadas, representando o esforço fiscal do ente para reduzir seu endividamento. Já o resultado nominal deriva da incorporação dos juros líquidos ao resultado primário.

### 4.2. Cálculo abaixo da linha

A metodologia abaixo da linha apura o resultado nominal com base na variação da Dívida Consolidada Líquida entre dois momentos do tempo. Nessa abordagem, o foco recai sobre o financiamento do resultado fiscal e seus reflexos sobre o estoque de dívida.

Assim, um aumento da DCL indica deterioração da posição fiscal, enquanto a redução da DCL evidencia melhora da situação financeira do ente. Essa metodologia responde à pergunta: como o resultado fiscal foi financiado?

### 4.3. Integração com a Dívida Consolidada Líquida (DCL)

A DCL constitui o principal parâmetro de endividamento adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções do Senado Federal. Por essa razão, os conceitos de receitas e despesas primárias são definidos em função do impacto que produzem sobre a DCL.

Nesse contexto, as receitas primárias tendem a reduzir a DCL, enquanto as despesas primárias tendem a ampliar a DCL. As operações de crédito e amortizações da dívida são classificadas como financeiras e não alteram o resultado líquido do ente, pois alteram simultaneamente caixa e dívida.

A vinculação entre os resultados fiscais e a evolução da DCL foi justamente um dos principais objetivos das alterações implementadas a partir da 8ª edição do MDF, consolidando o monitoramento integrado das metas fiscais e do endividamento público.

### 4.4. Papel dos Ajustes Metodológicos

Na prática, os resultados apurados acima da linha e abaixo da linha quase sempre não coincidem automaticamente. Existem situações em que determinados eventos afetam a execução orçamentária e a DCL em momentos distintos ou impactam apenas uma das metodologias. Para garantir a comparabilidade dos resultados, o MDF prevê o Quadro de Ajustes Metodológicos.

Os principais ajustes relacionam-se a:

- Restos a Pagar Processados;
- Alienação de Investimentos Permanentes;
- Variações Cambiais;
- Precatórios integrantes da Dívida Consolidada;
- Demais Obrigações integrantes da Dívida Consolidada;
- Outros ajustes necessários à conciliação.

O objetivo desses ajustes é assegurar que o resultado nominal apurado pela variação da DCL seja compatível com aquele derivado da execução orçamentária, funcionando como mecanismo de validação e consistência das duas metodologias.

### 4.5. Exclusão do RPPS a partir da 13ª edição do MDF

Uma das alterações mais relevantes introduzidos pela 13ª edição do MDF foi a exclusão dos efeitos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) na definição das metas e na avaliação dos resultados fiscais.

A alteração decorreu do entendimento de que as receitas e despesas do RPPS possuíam características capazes de distorcer a avaliação do esforço fiscal do ente. Em muitos casos, superávits ou déficits previdenciários produziam impactos relevantes no resultado primário acima da linha, sem correspondência equivalente na Dívida Consolidada Líquida (DCL), uma vez que as disponibilidades financeiras e os passivos do RPPS não integram o cálculo da DCL

Dessa forma, passou-se a considerar, para fins de estabelecimento e acompanhamento das metas fiscais em Resultado Primário sem RPPS e Resultado Nominal sem RPPS.

O objetivo foi aumentar a aderência entre os resultados fiscais e a efetiva variação da DCL, além de evitar distorções provocadas por superávits ou déficits previdenciários que não afetam diretamente o indicador de endividamento utilizado pela LRF.

### 4.6. Uso de informações não capturadas pela MSC

Embora a Matriz de Saldos Contábeis (MSC) tenha ampliado significativamente a capacidade de geração automática dos demonstrativos fiscais, nem todas as informações necessárias à apuração dos resultados fiscais podem ser identificadas diretamente a partir dos registros contábeis disponíveis.

Existem operações cuja identificação depende de informações complementares fornecidas pelo próprio ente, pois não possuem contas contábeis específicas, não apresentam detalhamento suficiente ou envolvem análises que vão além dos registros capturados pela MSC.

Entre os principais exemplos encontram-se:

- variações de precatórios integrantes da dívida consolidada;
- variações de outras obrigações integrantes da dívida consolidada;
- componentes do item "Outros Ajustes";

- obrigações vencidas e não pagas que não transitaram pela execução orçamentária;
- aquisições financiadas não adequadamente registradas em controles específicos.

A principal limitação decorre do fato de que alguns fenômenos fiscais relevantes para a conciliação dos resultados não possuem representação contábil suficientemente detalhada para permitir sua identificação automática.

Em diversas situações, os registros existentes permitem identificar o saldo final de determinado passivo, mas não permitem identificar sua origem, sua composição, o momento de reconhecimento ou os pagamentos realizados ao longo do exercício. Há ainda casos em que o acompanhamento exige controles gerenciais complementares ou informações qualitativas que não estão regulamentadas na estrutura atual do PCASP e da MSC.

Por essa razão, a metodologia vigente continua dependendo de informações declaradas pelo ente em determinados pontos específicos, buscando preservar a correta interpretação dos resultados fiscais e a conciliação entre os conceitos de fluxo e estoque adotados pelos demonstrativos fiscais.

### 4.7. Aquisições financiadas

As aquisições financiadas de bens representam uma situação particular prevista na própria legislação fiscal como operação de crédito.

Nessas operações, o ente incorpora um ativo ao seu patrimônio e assume simultaneamente uma obrigação financeira perante o fornecedor ou financiador. Diferentemente de uma operação de crédito tradicional, não ocorre ingresso de recursos financeiros no caixa do ente. Consequentemente, também não há registro da receita orçamentária associada e da correspondente execução orçamentária da despesa no momento da aquisição.

Se essa operação não recebesse tratamento específico, haveria subavaliação da despesa primária e do impacto fiscal associado ao investimento realizado. Por essa razão, a metodologia vigente busca incorporar seus efeitos por meio de mecanismos específicos, garantindo que o resultado fiscal reflita adequadamente a realização do investimento, ainda que o fluxo financeiro não tenha transitado pelo caixa do ente.

A lógica conceitual subjacente é que a forma de financiamento da aquisição não altera a realidade econômica da operação: houve investimento público e houve ampliação do endividamento, ambos devendo ser considerados na avaliação fiscal.

## 5. Principais questionamentos e dificuldades

Considerando a finalidade do Anexo 6, deve o demonstrativo priorizar a mensuração do resultado fiscal consolidado do ente federativo ou a mensuração do esforço fiscal segundo um perímetro compatível com a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e, nesse contexto, a conciliação entre as metodologias acima e abaixo da linha deve permanecer como objetivo central do demonstrativo ou atuar prioritariamente como instrumento de controle e validação, admitindo-se diferenças entre os resultados quando conceitualmente justificadas?

### 5.1. RPPS

Um dos principais questionamentos relacionados à apuração do resultado primário refere-se à exclusão das receitas e despesas do RPPS. As questões apresentadas apontam dificuldades nessa exclusão, além da interpretação sobre qual deveria ser a meta fiscal do ente.

Destacamos a seguir os principais dispositivos que se referem aos regimes próprios de previdência social (RPPS) instituídos pelos entes da Federação:

A Constituição Federal de 1988, art. 40, § 20, estabelece que cada ente poderá ter somente um RPPS, que abrangerá todos os seus Poderes e órgãos, implicando que o próprio regime estatutário faz parte da abrangência do ente federativo, conforme transcrito abaixo:

*§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.*

*(...)*

*§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência* social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, *dispondo, entre outros aspectos, sobre:*

*(...)*

Por sua vez, a Lei nº 9.717/98 estabelece que os entes serão responsáveis pela cobertura da insuficiência financeira de seus RPPS, o que impacta diretamente

os resultados fiscais alcançados pelos entes quando se considera a abrangência consolidada:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

*(...)*

*Art. 2º, § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.*

Porém, há alguns pontos a serem considerados para viabilizar uma eventual mudança de metodologia. Definir se os valores do RPPS passarão a ser computados no cálculo abaixo da linha, pois, teoricamente, se as receitas com fontes RPPS e as despesas custeadas com fontes do RPPS voltarem a ser consideradas na apuração do resultado primário acima da linha, então os valores de disponibilidades financeiras e passivos do RPPS deveriam passar a ser computados no cálculo da DCL. Com isso, seria necessário incluir o **passivo atuarial** como valor integrante da Dívida, porém, isso representa uma complexidade adicional à metodologia, uma vez que a parte da contabilização e da forma de apuração desses valores envolve cálculos atuariais, sujeitos a várias premissas, e ainda se encontra em discussão no GT 3 do ACT com os Tribunais de Contas.

Objetivamente, faz-se necessário refletir sobre os seguintes questionamentos:

- A exclusão do RPPS continua atendendo aos objetivos da metodologia?
- A meta fiscal deveria refletir o ente consolidado?
- Como compatibilizar eventual reinclusão do RPPS com a metodologia de cálculo da DCL?
- Como tratar regimes previdenciários fora do RPPS?

### 5.2. Ajustes Metodológicos

Atualmente há seis itens listados como ajustes metodológicos, sendo: Variação no saldo de Restos a Pagar Processados; Receitas de Investimento Permanente; Variação Cambial; Variação de Precatórios Integrantes da DC; Variação de Outras Obrigações a Pagar integrantes da DC; e Outros Ajustes, conforme

especificado abaixo: (ver se é possível obter com a CTRAD a extração dos dados dos Estados)

| AJUSTE METODOLÓGICO | Até o Bimestre/ <Exercício> |
|---|---|
| VARIAÇAO DO SALDO DE RPP (XLIV) = (XLIb - XLIa)<br>RECEITA DE ALIENAÇÃO DE INVESTIMENTOS PERMANENTES (XLV) = (XI)<br>VARIAÇÃO CAMBIAL (XLVI)<br>VARIAÇÃO DO SALDO DE PRECATÓRIOS INTEGRANTES DA DC (XLVII)<br>VARIAÇÃO DO SALDO DAS DEMAIS OBRIGAÇÕES INTEGRANTES DA DC (XLVIII)<br>OUTROS AJUSTES (XLIX) | |
| **RESULTADO NOMINAL (SEM RPPS) AJUSTADO - Abaixo da Linha (L) = [XLIII + (XLIV - XLV - XLVI + XLVII + XLVIIIXI) +/- (XLIX)]** | |

Ao longo dos últimos anos, observou-se valores muito significativos sendo informados nesses itens, porém, com pouco detalhamento de valores e descrição de justificativas técnicas em Notas Explicativas. Entende-se que, em alguns casos, há falta de informação por ausência ou deficiência de registro contábil.

Dos itens integrantes desse quadro, há três que não possuem mapeamento no Anexo 6 do RREO e dependem exclusivamente das informações prestadas pelos entes, uma vez que não há como obter os valores por meio do rascunho gerado pelo Siconfi a partir da MSC. São eles: Variação do Saldo de Precatórios Integrantes da DC; Variação do Saldo das Demais Obrigações Integrantes da DC e Outros Ajustes. Como consta nas orientações gerais da descrição dos Ajustes Metodológicos:

> *Outro relevante ajuste refere-se à **variação dos saldos (reconhecimento ou cancelamento/baixa) de passivos que compõem a dívida consolidada**, sem que haja reflexo orçamentário desses fatos. Uma vez que a metodologia "abaixo da linha" apenas compara estoques da DCL em momentos distintos, ela será capaz de detectar tais variações no estoque da dívida consolidada. Já a metodologia "acima da linha", por considerar apenas fluxos orçamentários, não incorporará tais variações. É importante ressaltar que o valor a ser registrado no demonstrativo referente ao reconhecimento ou cancelamento de passivos representa a variação do saldo acumulado no exercício de tais reconhecimentos/cancelamentos.*
>
> *Por outro lado, o **pagamento de precatórios**, assim como o pagamento parcelado de despesas tipicamente primárias, tais como fornecedores, pessoal ou contribuições previdenciárias, configuram despesas primárias. Contudo, o parcelamento de dívidas junto a instituições não-financeiras em prazo superior a 12 meses e os precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos compõem a dívida consolidada, segundo dispõe a LRF[1]. Nesse sentido, a quitação de tais passivos implica diminuição simultânea do estoque da dívida consolidada e do saldo das disponibilidades de caixa, não afetando a DCL, sendo necessário ajustar o resultado nominal para que esse reflita tais operações.*

*Além disso, a **inclusão de obrigações em atraso, devidas pelo ente e não pagas no período devido**, na dívida consolidada, também causa impacto na apuração, uma vez que os pagamentos desses passivos serão efetuados por meio da execução orçamentária como despesas primárias, com impacto na DC e na disponibilidade financeira do ente simultaneamente, de forma que tal variação não terá efeito na DCL, sendo necessário, portanto, registrar um ajuste metodológico para evidenciar essa discrepância entre os resultados acima e abaixo da linha. (MDF 15ª edição, Seção 03.06.02.04)*

Na Seção 03.06.05.01 do MDF 15ª edição, também temos as Instruções de Preenchimento relativas a esses itens, cujo conteúdo passou a ser válido a partir o MDF 13ª edição:

***VARIAÇÃO DO SALDO DE PRECATÓRIOS INTEGRANTES DA DC (XLVII)***

*Registra os valores de precatórios integrantes da DC que forem reconhecidos no período de apuração. A inadimplência, ao final do exercício, dos precatórios que foram incluídos ou deveriam ter sido incluídos no orçamento do ente, ou seja, um aumento dos precatórios vencidos que não foram pagos no orçamento em que são devidos, causa um aumento na Dívida Consolidada do ente, pois os precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos compõem a dívida consolidada, segundo dispõe a LRF[1]. Porém, tal aumento no estoque de precatórios que compõem a DC não possui impacto no resultado apurado acima da linha, de forma que o resultado nominal abaixo da linha deve ser ajustado para capturar essa alteração. Assim, precatórios vincendos, mesmo já estando classificados no passivo, serão considerados na dívida consolidada caso não tenham sido pagos ao final do exercício do orçamento em que foram incluídos. Essas situações impactam a apuração do resultado abaixo da linha sem um reflexo equivalente acima da linha. Tais ocorrências ensejam registro de ajuste metodológico para expurgar os efeitos dos acréscimos excepcionais à dívida consolidada líquida e devem ser registradas nessa linha.*

*Por outro lado, os pagamentos desses precatórios configuram despesas primárias, afetando a apuração do resultado acima da linha. Nesse sentido, a quitação de tais passivos implica diminuição simultânea do estoque da dívida consolidada e do saldo das disponibilidades de caixa, não afetando a DCL, sendo necessário ajustar o resultado nominal abaixo da linha para que este reflita tais operações.*

*Portanto, esse item pretende mostrar o impacto, nos resultados fiscais, das variações no saldo de precatórios integrantes da DC ocorridas no exercício, tanto no que se refere ao aumento do seu estoque, quanto em relação ao pagamento de tais passivos.*

***VARIAÇÃO DO SALDO DAS DEMAIS OBRIGAÇÕES INTEGRANTES DA DC (XLVIII)***

*Nessa linha, devem ser informadas as variações nos saldos das obrigações financeiras reconhecidas no período, cujo registro contábil no passivo do ente resultou em variação na dívida consolidada líquida, sem que esse impacto tenha se refletido simultaneamente nos fluxos orçamentários utilizados na apuração acima da linha dos resultados fiscais do mesmo período. Correspondem a itens que apresentem as características a seguir:*

- *i) passivos reconhecidos na DC no período de referência sem a ocorrência de entrada de recursos financeiros (como ocorre numa operação de crédito típica);*
- *ii) cancelamento de passivos integrantes da DC no período de referência, sem fluxo orçamentário correspondente a sua baixa;*
- *iii) reconhecimento ou refinanciamento de obrigações em atraso que não integram a DC e que passarão a integrá-la após a renegociação, sem a ocorrência de entrada de recursos financeiros (como ocorre numa operação de crédito típica);*
- *iv) pagamentos de obrigações atrasadas e não pagas no período devido, que integram a DC (descritas no item iii), efetuados por meio da execução orçamentária de despesas primárias.*

*Portanto, para que os resultados apurados acima e abaixo da linha possam ser comparados, deve ser excluído do resultado nominal apurado "abaixo da linha" o impacto do reconhecimento de passivos na Dívida Consolidada, sem que tenha ocorrido a entrada de recursos financeiros no caixa, como ocorre numa operação de crédito típica.*

*Nessa situação, estão também as variações na DCL decorrentes de refinanciamento de obrigações em atraso que não integram a dívida e que passarão a integrar a DC após a renegociação. Ou seja, refere-se às obrigações em atraso incluídas na DC que passaram a ser dívida no período de referência, mas que não impactaram a execução orçamentária do ente no mesmo período em que ocorre essa inclusão.*

*Tais assunções de dívidas impactam a apuração do resultado primário abaixo da linha sem que haja reflexo equivalente na apuração do resultado primário acima da linha, de forma que o efeito de tal superveniência do passivo deve ser expurgado para permitir a conciliação de ambos os resultados fiscais apurados.*

*O cancelamento de dívidas também deve ser informado nessa linha, pois tal operação impacta a apuração do resultado primário abaixo da linha sem que*

*haja reflexo equivalente na apuração do resultado primário acima da linha. Dessa forma, o efeito de tal insubsistência do passivo deve ser expurgado para permitir a conciliação de ambos os resultados fiscais apurados, pois a exclusão do registro contábil no passivo do ente resultou, no período corrente, em variação na dívida consolidada líquida, sem que esse impacto tenha se refletido simultaneamente nos fluxos orçamentários utilizados na apuração acima da linha dos resultados fiscais do mesmo período. Nessa situação, o resultado acima da linha não é influenciado, mas o resultado abaixo da linha sofre a influência da baixa/cancelamento de um passivo que compõe a dívida consolidada e que não foi objeto de execução orçamentária.*

*Há também os casos de obrigações regularmente registradas que são alvos de renegociação com credores e passam a ser reclassificadas como dívida consolidada em decorrência do acordo firmado, ou mesmo passam a incorporar a DC em razão de se tratarem de obrigações vencidas. Enquadram-se nessa situação as decorrentes do não pagamento no exercício devido a fundos de previdência, fornecedores, empreiteiras, sentenças judiciais e dívidas com companhias estaduais e federais de energia, água e saneamento. A necessidade de ajuste ocorre porque o pagamento dessas obrigações configura despesa primária, afetando a apuração do resultado acima da linha e a diminuição simultânea do estoque da dívida consolidada e do saldo das disponibilidades de caixa, sendo necessário ajustar o resultado nominal abaixo da linha para que o valor seja comparado ao resultado calculado acima da linha.*

Observa-se que nesses casos permanece ainda grande dificuldade por parte dos entes de dar transparência aos valores e componentes desses itens, seja em razão da falta de definição da contabilização, seja em razão de particularidades dos entes.

Dessa forma, questiona-se:

- O que pode ser aprimorado nas orientações do MDF para reduzir os problemas apontados de baixa transparência, dificuldade de análise e comparabilidade?

### 5.3. Obrigações integrantes da DC

As obrigações a pagar vencidas e não pagas que não passaram pela execução orçamentária não são capturadas no cálculo do abaixo da linha por não estarem sendo computados na Dívida Consolidada. Ocorre que o conhecimento sobre

a assunção desses passivos depende exclusivamente da informação do ente e não será gerada automaticamente pelo Siconfi.

Diante disso, há necessidade de discutir qual a melhor forma de dar transparência a essas obrigações – a que se referem e quais seus valores – bem como identificar os pagamentos dessas obrigações e seu impacto no resultado primário.

Importa ainda debater sobre a situação atual dessas obrigações financeiras (as quais também devem ser informadas na coluna de Demais Obrigações Financeiras do Anexo 5 do RGF). Pode-se avaliar se haveria a necessidade de um quadro com o detalhamento dos componentes desse item da DC (reconhecimento/pagamentos) no espaço das Notas Explicativas, para maior transparência dessas informações.

O fato é que essas obrigações atrasadas e não pagas que sequer passaram pela execução orçamentária e correspondem a passivos do ente nem sempre integram sua Dívida, mesmo que permaneça a obrigação de pagamento aos credores enquanto não forem quitadas. É necessário dar transparência a esses valores, mas trata-se de uma informação que apenas o ente pode fornecer, pois não é possível ser identificada pela MSC dos entes.

Nesse item de ajuste constam apenas as obrigações em atraso que não passaram pela execução orçamentária, pois as obrigações inscritas em RPP para as quais não haja suficiente disponibilidade de caixa são tratados em item de ajuste específico (Variação do Saldo de RPP).

Com relação às obrigações atrasadas, vencidas e não pagas, que foram inscritas em Restos a Pagar ao final do exercício, mas que não contam com a disponibilidade financeira suficiente para sua cobertura, a orientação do MDF, na Seção 04.02.05.01, é que tais obrigações sejam incluídas como Outras Dívidas:

> ***Outras Dívidas***
>
> *Registra o montante dos saldos do exercício anterior e do exercício de referência até o quadrimestre correspondente das dívidas que, pelas suas especificidades, não possam ser enquadradas em quaisquer das classificações descritas anteriormente.*
>
> *Nesse entendimento* ***insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso, ou seja, de obrigações que não foram quitadas no exercício em que eram devidas*** *e para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as*

*receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.*

*Portanto, **os Restos a Pagar para os quais não haja disponibilidade de caixa devem ser incluídos na dívida consolidada do ente**. Em decorrência dessa orientação, quando as obrigações a pagar atrasadas estiverem registradas como Restos a Pagar Processados, deve-se ajustar o valor desse item constante como dedução das disponibilidades de caixa, para excluir o montante correspondente dessas obrigações consideradas como "Outras Dívidas", com o objetivo de evitar a dupla contagem de seus valores.*

*Ressalta-se que a inclusão, como "Outras Dívidas", das obrigações assumidas no período, não executadas ao final do exercício em que são devidas e sem disponibilidade de caixa suficiente, deve ser feita pelo ente, quando este entender que tais obrigações devem ser consideradas em sua Dívida Consolidada. Essa informação não pode ser inserida de forma automática na elaboração do demonstrativo, com o valor da diferença negativa entre a disponibilidade de caixa e os RPP nesse item, pois o controle desses valores deve ser feito por meio da conta de controle criada para esse fim, para dar transparência aos valores reconhecidos.*

*(...)*

*Ressalta-se que valores relevantes registrados nessa linha devem ser destacados em notas explicativas para que seja dada a publicidade necessária. (MDF 15ª edição, Seção 04.02.05.01)*

Para identificar os valores referentes aos ajustes citados, tanto na inclusão na DC, como no pagamento, utiliza-se a variação dos saldos dessas obrigações, separando as obrigações referentes aos parcelamentos e as que não transitaram pela execução orçamentária das obrigações referentes aos precatórios.

Para que seja possível identificar os passivos decorrentes das obrigações vencidas que que não passaram pela execução orçamentária, mas devem compor a dívida consolidada e, consequentemente, a variação dos saldos desses passivos, faz-se necessário estabelecer alguma forma de controle gerencial, pois não é possível identificar essa informação diretamente nos registros dos passivos.

Talvez encontrar uma forma de dar transparência a esses valores, seja por meio de contas de controle ou por meio de modelos de quadros nas Notas Explicativas traga algum ganho de organização e detalhamento.

Já para as obrigações parceladas e para as obrigações decorrentes de precatórios, existem contas específicas no Passivo do PCASP. Porém, foi identificada uma distorção relativa à contabilização dos juros e correção monetária dos parcelamentos, pois não há contas separadas para o registro desses valores, de forma que esses valores financeiros estão sendo computados juntamente com os valores da obrigação principal. Assim, o pagamento dos juros e correções monetárias ocorrem nos elementos de despesas de origem, como despesas de pessoal ou despesas de custeio, com impacto no resultado primário acima da linha, e não como despesas financeiras no GND 46 referente a amortização da dívida. No caso dos precatórios, as contas existentes não permitem a discriminação entre precatórios integrantes da DC e precatórios não integrantes da DC (não vencidos ou não inseridos no orçamento para pagamento no exercício)

Outro ponto que merece ser debatido é sobre outros ajustes. A descrição desse item nas Instruções de Preenchimento do MDF, na Seção 03.06.05.01:

> ***OUTROS AJUSTES (XLIX)***
>
> *Neste item devem constar os demais valores que não tenham sido considerados nos itens anteriores e que sejam identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias "acima da linha" e "abaixo da linha". Como exemplo, tem-se as incorporações e desincorporações de ativos considerados nas deduções da Dívida Consolidada, que não tiveram a correspondente execução orçamentária e, portanto, não afetaram o cálculo do resultado primário acima da linha. Ressalta-se que os valores apresentados devem ser atualizados em decorrência de pagamentos ou ajustes realizados ao longo do exercício.*
>
> *Não serão considerados neste item as aquisições financiadas de bens sem execução orçamentária, cujos valores devem ser incluídos em Investimentos, para capturar o efeito deste evento na despesa primária, para que não ocorra distorção no cálculo do resultado primário.*
>
> *Ressalta-se que os ajustes necessários à conciliação dos resultados que não tenham sido considerados nos itens anteriores devem ser incluídos nessa linha e os esclarecimentos correspondentes a tais valores devem constar em nota explicativa.*
>
> *Cabe destacar que as discrepâncias no item de "Outros Ajustes" do quadro de Ajuste Metodológico indicam problemas de integridade entre os saldos de fluxos e estoques e, na prática, é comum que exista algum valor. Porém, é importante que o ente busque identificar as principais operações que*

*geraram essas discrepâncias e apresentar, de forma discriminada, as justificativas para os valores informados na linha "Outros Ajustes", dando transparência dessas situações em nota explicativa. (MDF 15ª edição, Seção 03.06.05.01)*

Pelas orientações acima, entende-se que deveriam ser valores residuais decorrentes de discrepâncias não identificadas entre as metodologias ou valores identificados advindos de alguma particularidade dos entes. Entretanto, o que se observa são valores significativos que se tornaram como uma "conta de chegada" ou fatores não explicados para os quais o ente não fornece esclarecimentos. Discutir uma forma de dar transparência aos itens e valores informados nessa linha de ajuste.

Dessa forma, questiona-se:

- O que pode ser aprimorado nas orientações do MDF para reduzir as divergências entre a apuração acima e abaixo da linha?

### 5.4. Aquisição financiadas de bens

Foi identificada a necessidade de reestruturação do Capítulo de operações de crédito no MCASP. Conforme MCASP 11ª edição, pág. 413:

> *De acordo com inciso III, artigo 29 da LRF, as aquisições financiadas de bens se enquadram como operações de crédito. Na aquisição financiada de bens, ocorre o financiamento da compra diretamente pelo fornecedor dos bens. Desta forma, quanto à natureza patrimonial dos atos, deve-se contabilizar bens adquiridos (ativo) em contrapartida aos próprios fornecedores de tais bens (passivo).*

No caso desse tipo de operação, não ocorre registro da receita orçamentária, pois não há ingresso de recursos financeiros no Caixa como no caso de uma operação de crédito típica, bem como não há registro das despesas orçamentárias correspondentes.

Portanto, os valores das despesas primárias de investimentos relativas a essa operação estão sendo imputadas no resultado primário do ente por meio de conta de controle específica, caso ocorra. Este é mais um caso de informação que não é capturada por meio da MSC dos entes, pois não há como identificar esses valores caso o ente não proceda ao registro na conta de controle. Nesse caso, uma parte da despesa primária deixará de ser considerada no resultado primário acima da linha.

As aquisições financiadas de bens receberam tratamento específico na metodologia do Resultado Nominal em razão de sua natureza econômica.

Nessa modalidade de operação, o ente incorpora um ativo ao seu patrimônio e, simultaneamente, assume uma obrigação financeira, produzindo impacto sobre a dívida pública sem necessariamente haver movimentação financeira equivalente no caixa.

A inclusão desse ajuste na metodologia buscou evitar que operações relevantes de investimento financiado deixassem de ser consideradas na análise fiscal, assegurando maior aderência entre a evolução do endividamento e o resultado nominal apurado.

Contudo, a operacionalização desse tratamento depende da correta identificação dessas operações pelos entes federativos. Diferentemente de outras informações utilizadas na apuração do demonstrativo, as aquisições financiadas não são atualmente identificadas de forma direta por meio de contas contábeis, o que exige controles complementares por meio de contas de controle, com as informações prestadas pelos próprios entes.

Nesse contexto, surgem desafios relacionados à confiabilidade, consistência e verificabilidade. Como a identificação da operação depende de registros em contas de controle, torna-se relevante avaliar o grau de aderência dos procedimentos adotados pelos entes e a capacidade dos mecanismos atuais de assegurar a comparabilidade e a qualidade dos dados reportados.

Questões para discussão:

- Os entes registram as aquisições financiadas de bens de forma uniforme e consistente?
- O modelo atual baseado em contas de controle fornece informações confiáveis e verificáveis?
- Existem alternativas metodológicas mais simples que preservem os objetivos do ajuste atualmente realizado?

### 5.5. Metas Fiscais

Os demonstrativos previstos pela LRF e regulamentados pelo MDF são elaborados, principalmente, com base em registros contábeis, inclusive no que diz respeito à apuração de resultados “abaixo da linha”.

Nesse sentido, a lógica dos demonstrativos é buscar a integração entre planejamento, execução e controle fiscal dentro do ciclo orçamentário, conforme conceitos e procedimentos previstos na própria LRF. Assim, faz-se necessário aprimorar as informações dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e as projeções das variáveis fiscais para que estejam alinhadas com a realidade fiscal e financeira dos entes.

O ciclo orçamentário deve ser todo interligado, de forma que os resultados fiscais alcançados para as variáveis estabelecidas no §1º do art. 4º da LRF – quais sejam, receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública – estejam condizentes com as metas fiscais previstas para cada uma delas.

Nesse sentido, os instrumentos de planejamento necessitam apresentar boas projeções da situação fiscal dos entes, com metas fiscais compatíveis com os resultados efetivamente alcançados nos exercícios correspondentes.

No contexto do Anexo de Metas Fiscais (AMF), os entes definem metas para o Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Pública, que posteriormente serão confrontadas com os resultados efetivamente realizados. A utilidade dessas metas depende não apenas da qualidade do planejamento realizado pelo ente, mas também da aderência dos indicadores utilizados à realidade fiscal que se pretende representar.

Nesse cenário, torna-se relevante avaliar se as metas fiscais atualmente definidas estão cumprindo adequadamente sua finalidade de orientar a gestão fiscal e fornecer sinais consistentes sobre a trajetória esperada das contas públicas, ou se existem fatores metodológicos e operacionais que dificultam sua utilização como instrumento efetivo de planejamento.

Dessa forma, questiona-se:

- As metas atualmente estabelecidas para Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Pública conseguem representar de forma fidedigna a situação fiscal esperada dos entes federativos?
- As diferenças observadas entre os valores planejados e os efetivamente apurados são relevantes a ponto de comprometer o papel das metas como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão fiscal?
- As divergências observadas decorrem de limitações metodológicas dos indicadores utilizados ou estão mais relacionadas às dificuldades inerentes ao processo de projeção e planejamento fiscal realizado pelos entes?
- Os conceitos utilizados na elaboração das metas são suficientemente compreendidos e operacionalizados pelos entes para permitir comparações consistentes com os resultados realizados?
- O alinhamento entre os conceitos utilizados no Anexo de Metas Fiscais e aqueles empregados no Anexo 6 do RREO é suficiente para garantir uma avaliação transparente e compreensível do desempenho fiscal dos entes?

## Encaminhamento

Propõe-se que a CTCONF promova discussão inicial sobre os aspectos apresentados neste documento, visando identificar oportunidades aprimoramento da transparência das informações e de fortalecimento da comparabilidade dos indicadores fiscais.

As contribuições recebidas irão subsidiar futuras avaliações sobre a necessidade e a conveniência de aperfeiçoamentos metodológicos relacionados ao AMF e ao Anexo 6 do RREO.