

# VII – Avaliação das Necessidades de Financiamento



**Metodologia de Cálculo do Resultado Primário e Nominal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e Parâmetros Utilizados**

**Metodologia de Cálculo do Resultado Primário das Empresas Estatais Federais**

**Receita Orçamentária**

**Pessoal e Encargos Sociais**

**Sistemas Previdenciários**

---



## METODOLOGIA DE CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL E PARÂMETROS UTILIZADOS

Apresenta-se adiante a avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central, a qual discrimina os principais itens de receitas e despesas que afetam a determinação da meta de resultado primário. A Tabela a seguir demonstra a evolução desses agregados e indica os resultados primário e nominal do Governo Central observados na execução de 2009, na Lei Orçamentária e na reprogramação de 2010 e os implícitos no PLO-2011.

**Tabela 12 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central (R\$ milhões)**

Discriminação	Realizado 2009		LOA 2010		Reprogramação 2010		PLOA 2011	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
<b>I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL</b>	<b>740.627,8</b>	<b>23,56</b>	<b>873.894,9</b>	<b>26,28</b>	<b>845.068,8</b>	<b>23,98</b>	<b>967.626,1</b>	<b>24,86</b>
I.1. Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal (Líquida de restituições e incentivos fiscais)	456.084,5	14,51	557.638,1	16,77	525.350,9	14,91	631.991,0	16,24
I.2. Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social	182.008,4	5,79	204.338,5	6,14	208.113,7	5,90	233.853,4	6,01
I.3. Receitas Não Administradas pela Secretaria da Receita Federal	102.534,9	3,26	111.918,3	3,37	111.604,2	3,17	101.781,6	2,61
<b>II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA (empenho liquidado)</b>	<b>120.131,4</b>	<b>3,82</b>	<b>141.684,8</b>	<b>4,26</b>	<b>133.967,0</b>	<b>3,80</b>	<b>162.690,1</b>	<b>4,18</b>
III. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (I - II)	620.496,5	19,74	732.210,1	22,02	711.101,8	20,18	804.936,0	20,68
<b>IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (empenho liquidado)</b>	<b>610.758,2</b>	<b>19,43</b>	<b>687.990,2</b>	<b>20,69</b>	<b>664.060,7</b>	<b>18,84</b>	<b>751.187,9</b>	<b>19,30</b>
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	155.822,0	4,96	170.376,2	5,12	167.334,1	4,75	184.362,6	4,74
IV.2. Benefícios da Previdência	226.312,5	7,20	247.632,3	7,45	253.808,1	7,20	275.111,9	7,07
IV.3. Outras Despesas Obrigatórias *	67.192,6	2,14	74.908,2	2,25	74.678,1	2,12	89.350,8	2,30
IV.4. Despesas Discricionárias & PAC	161.431,2	5,14	195.073,5	5,87	168.240,4	4,77	202.362,5	5,20
<b>V. RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (III - IV)</b>	<b>9.738,2</b>	<b>0,31</b>	<b>44.219,9</b>	<b>1,33</b>	<b>47.041,1</b>	<b>1,33</b>	<b>53.748,1</b>	<b>1,38</b>
<b>VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULTADO</b>	<b>3.796,9</b>	<b>0,12</b>	<b>5.600,1</b>	<b>0,17</b>	<b>6.915,0</b>	<b>0,20</b>	<b>6.925,7</b>	<b>0,18</b>
V.1. Empréstimos Líquidos	-1.243,0	-0,04	720,7	0,02	720,7	0,02	720,2	0,02
V.2. Subsídios implícitos e outras despesas extraorçamentárias	5.039,8	0,16	4.879,4	0,15	6.194,2	0,18	6.205,5	0,16
<b>VII. AJUSTE CAIXA / COMPETÊNCIA</b>	<b>33.274,1</b>	<b>1,06</b>	<b>3.400,3</b>	<b>0,10</b>	<b>2.089,7</b>	<b>0,06</b>	<b>2.937,6</b>	<b>0,08</b>
<b>VIII. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)</b>	<b>39.215,5</b>	<b>1,25</b>	<b>42.020,1</b>	<b>1,26</b>	<b>42.215,8</b>	<b>1,20</b>	<b>49.760,0</b>	<b>1,28</b>
<b>IX. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO</b>	<b>3.227,7</b>	<b>0,10</b>	-	-	-	-	-	-

Continua...

Continuação

Discriminação	Realizado 2009		LOA 2010		Reprogramação 2010		PLOA 2011	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
<b>X. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)</b>	<b>42.443,2</b>	<b>1,35</b>	<b>42.020,1</b>	<b>1,26</b>	<b>42.215,8</b>	<b>1,20</b>	<b>49.760,0</b>	<b>1,28</b>
<b>XI. RECURSOS PARA O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC</b>			<b>29.800,0</b>	<b>0,90</b>	<b>33.558,4</b>	<b>0,95</b>	<b>32.000,0</b>	<b>0,82</b>
<b>XII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL CONFORME ART. 3º DA LDO 2011 (X + XI)</b>	<b>42.443,2</b>	<b>1,35</b>	<b>71.820,1</b>	<b>2,16</b>	<b>75.774,2</b>	<b>2,15</b>	<b>81.760,0</b>	<b>2,10</b>
<b>XIII. JUROS NOMINAIS</b>	<b>-149.807,0</b>	<b>-4,8</b>	<b>-75.980,0</b>	<b>-2,28</b>	<b>-115.611,0</b>	<b>-3,28</b>	<b>-116.157,0</b>	<b>-2,98</b>
<b>XIV. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (XII + XIII)</b>	<b>-107.363,8</b>	<b>-3,42</b>	<b>-4.159,9</b>	<b>-0,13</b>	<b>-39.836,8</b>	<b>-1,13</b>	<b>-34.397,0</b>	<b>-0,88</b>
<b>XV. RECEITAS FINANCEIRAS</b>	<b>468.659,3</b>	<b>14,91</b>	<b>892.126,9</b>	<b>26,83</b>	<b>940.757,8</b>	<b>26,69</b>	<b>972.930,1</b>	<b>25,00</b>
XV.1. Refinanciamento da Dívida	157.526,4	5,01	596.235,1	17,93	609.126,5	17,28	678.514,7	17,43
XV.2. Emissão de Títulos	57.556,9	1,83	175.913,7	5,29	205.040,4	5,82	143.374,1	3,68
XV.3. Operações Oficiais de Crédito	19.007,3	0,60	46.152,7	1,39	48.948,6	1,39	57.797,7	1,48
XV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	16.759,7	0,53	21.981,3	0,66	24.387,5	0,69	28.543,2	0,73
XV.5. Demais	217.809,1	6,93	51.844,0	1,56	53.254,8	1,51	64.700,4	1,66
<b>XVI. DESPESAS FINANCEIRAS</b>	<b>685.481,8</b>	<b>21,81</b>	<b>936.346,8</b>	<b>28,16</b>	<b>988.748,6</b>	<b>28,05</b>	<b>1.026.678,2</b>	<b>26,38</b>
XVI.1. Juros e Encargos da Dívida	124.609,2	3,96	110.398,8	3,32	138.411,8	3,93	169.870,7	4,36
XVI.2. Amortização da Dívida	517.912,0	16,48	757.158,4	22,77	777.177,1	22,05	783.918,8	20,14
XVI.3. Demais	42.960,6	1,37	68.789,6	2,07	73.159,7	2,08	72.888,7	1,87

(\*) Considera: Abono Salarial, Seguro-Desemprego, Benefícios LOAS, Renda Mensal Vitalícia, Benefícios de Legislação Especial, Sentenças Judiciais, Despesas de Custeio e Capital do FCDF, Compensação à Desoneração das Exportações, Complementação ao Fundeb, Subvenções Econômicas, Subsídios, Indenizações ao Proagro, Créditos Extraordinários Abertos, Despesas custeadas com recursos de Doações e Convênios, Reserva de Contingência Primária, Complemento do FGTS, Transferências à ANA, Despesas de custeio com Anistiados Políticos, Apoio Financeiro aos Municípios e Estados e Ressarcimento a Estados e Municípios - combustíveis fósseis.

Cumprе ressaltar que é do Bacen a responsabilidade, ao final do exercício, pela apuração e divulgação dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 12.309, de 9 de Agosto de 2010, LDO-2011.

As NFSP referem-se a uma metodologia consagrada internacionalmente para a avaliação de políticas fiscais, consistindo da soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de um determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios:

- a) variação do nível de endividamento do ente durante o período considerado; ou
- b) soma dos itens de receita e despesa.

O primeiro critério, chamado “abaixo da linha”, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado “acima da linha”, é acompanhado pela STN/MF e pela SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.

A metodologia das NFSP, implícita nesta Proposta Orçamentária, está condicionada à meta fiscal estabelecida na LDO-2011, que pressupõe um volume de receitas compatível com esta e um volume de despesas necessárias para o funcionamento da máquina pública e a consecução de políticas de Governo.

O levantamento das NFSP evidencia o montante de receitas primárias, assim como de despesas primárias, obrigatórias e discricionárias. A partir das metas de resultado, do montante de receita previsto e da estimativa das despesas obrigatórias, chega-se ao valor das chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas despesas em que existe, efetivamente, margem de decisão alocativa. É por intermédio destas que se materializam as políticas setoriais. Assim, são apresentadas as metodologias das principais receitas e despesas primárias constantes do PLO-2011, em valores correntes, sendo que os principais indicadores econômicos utilizados para as estimativas estão dispostos em seguida.

No PLO-2011, as receitas primárias atingem o montante de R\$ 967,6 bilhões, sendo R\$ 866,0 bilhões relativos à receita administrada pela RFB/ME, líquida de incentivos fiscais. Desse total, R\$ 233,9 bilhões referem-se à arrecadação líquida para o RGPS. As demais receitas primárias, por sua vez, somam R\$ 101,8 bilhões.

As receitas não primárias, por sua vez, são aquelas que não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício correspondente, visto que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São adquiridas junto ao mercado financeiro, mediante emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União, das privatizações e outras mais.

A LDO exige para a receita classificação específica para a determinação de sua natureza – primária ou não primária. Para tanto, a cada natureza de receita é vinculado um código identificador.

No que diz respeito às despesas, a apuração do resultado primário é realizada considerando-se apenas os gastos primários, que excluem as despesas não primárias. Estas últimas não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício, e correspondem, principalmente, ao pagamento de juros e à amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital já integralizado e às reservas de contingência, com exceção do montante de, no mínimo, 1% da RCL, considerado primário.

Para o PLO-2011, o valor total de despesa primária do Governo Central é de R\$ 913,9 bilhões, sendo R\$ 162,7 bilhões destinados às transferências legais por repartição de receita, R\$ 184,4 bilhões para gastos com pessoal e encargos sociais, R\$ 275,1 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 89,4 bilhões para demais despesas de caráter obrigatório e R\$ 202,4 bilhões para as despesas discricionárias dos Poderes e do MPU, inclusive despesas com o PAC.

Assim como para as receitas, a LDO-2011 determina que os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação, em seu menor nível, especificando, entre outros atributos, o identificador de resultado primário, a fim de facilitar a apuração do mesmo.

## Receita Primária Total

As receitas primárias do Governo Central referem-se, predominantemente, a receitas correntes e são classificadas conforme os seguintes grupos.

## Administradas pela RFB

Incluem os impostos e as principais contribuições, tanto sociais quanto de intervenção no domínio econômico, arrecadadas pela União e administradas pela RFB/MF, com exceção daquelas diretamente arrecadadas pelos órgãos da Administração Pública. As estimativas dessas receitas são influenciadas por indicadores de preço, como inflação, taxa de câmbio, taxa de juros; indicadores de quantidade, como variação no PIB, volume de vendas, de importações; e efeitos decorrentes de alterações na legislação tributária e de medidas de caráter administrativo.

## Arrecadação Líquida para o RGPS

Refere-se à arrecadação da Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, prevista na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição, deduzidos os valores transferidos a terceiros, principalmente aos órgãos do chamado sistema “S”. Uma vez que tal receita é relativa à contribuição incidente sobre a folha salarial, tem como parâmetro mais importante para estimativa o crescimento da massa salarial nominal, índice que varia em função da população economicamente ativa, com carteira de trabalho assinada, e do rendimento nominal médio desse grupo de trabalhadores, ambos apurados pela PME do IBGE. Ademais, o reajuste do teto de contribuição e o valor do salário mínimo também exercem influência sobre tal projeção.

## Receitas não Administradas pela RFB

Concessões: compõem-se de todas as concessões e permissões da União para que empresas privadas explorem determinados serviços, tais como os setores de telecomunicações, petróleo, transportes e energia elétrica. O valor programado para 2011 é calculado em função da expectativa de venda dessas concessões e permissões, conforme cronograma elaborado pelas respectivas agências reguladoras e por outros órgãos.

Dividendos: consideram-se as projeções de todos os pagamentos a serem efetuados pelas empresas estatais controladas pela União e pelas empresas em que a União tenha participação acionária, a título de remuneração do capital investido pelo Governo Federal.

Cota-Parte de Compensações Financeiras: compreende as parcelas recebidas pela exploração de petróleo, xisto, gás natural, recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, incluídos os *royalties* devidos pela Itaipu Binacional ao Brasil. Nesses casos, variáveis como o volume de produção e o preço internacional do barril de petróleo, a quantidade de energia gerada e seu preço são fundamentais para a estimativa dessas receitas.

Receitas Próprias: consideram-se neste item as receitas arrecadadas diretamente pelos órgãos públicos da Administração direta ou indireta, em decorrência, principalmente, da prestação de serviços e de convênios. Assim como as receitas tributárias e de contribuições, são preponderantemente influenciadas pelo crescimento do PIB e da inflação.

Salário-Educação, Contribuição para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e demais receitas: constituem receitas vinculadas às despesas e aos órgãos específicos.

## Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios por Repartição de Receita

Integram este item as transferências constitucionais e legais a Estados, Municípios e Distrito Federal, provenientes das receitas do IR, do IPI, do IOF-ouro, do ITR, da Contribuição do Salário-Educação, da Cota-Parte de Compensações Financeiras, da Cide-Combustíveis, da receita de Concursos de Prognósticos e de Concessões de Florestas Nacionais.

Cumprе esclarecer que a metodologia empregada para mensuração do resultado primário requer que as despesas sejam estimadas pelo regime contábil de caixa, diferentemente das constantes do orçamento, as quais são programadas por competência. Para compatibilizar esses diferentes critérios, é necessário fazer alguns ajustes que, no caso dos Fundos de Participação, exceto o equivalente ao 1% adicional do FPM instituído pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, são estimados pela diferença entre os recursos arrecadados no último decêndio do mês de dezembro de 2010, a serem repassados em 2011, e os de 2011, a serem repassados em 2012. No caso do FPM adicional, seu ajuste é calculado de forma análoga ao cálculo daquele referente à parte principal do FPM, com a diferença que, em vez de decêndios, considera-se o mês. Para 2011, o ajuste total relativo aos Fundos de Participação está estimado em R\$ 1,4 bilhão. No caso da transferência calculada a partir da Cide-Combustíveis, a sistemática de ajuste é análoga. Porém, para tal transferência, em lugar de se calcular a diferença entre os últimos decêndios dos meses de dezembro de 2011 e 2010, faz-se a diferença entre os últimos trimestres dos respectivos anos. O referido ajuste para a transferência a partir da Cide-Combustíveis perfaz R\$ 35,2 milhões para 2011.

## Despesa Primária Total

As despesas primárias correspondem à oferta de serviços públicos à sociedade. Tais despesas são classificadas como obrigatórias, discricionárias ou destinadas a financiar o PAC.

A seguir, apresenta-se a composição dos principais itens de despesa primária.

## Pessoal e Encargos Sociais

Dispêndios com pessoal civil e militar do Governo Central, incluindo ativos, inativos e pensionistas, bem como os precatórios alimentícios fixados para o período. Engloba toda a despesa classificada no grupo de natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais, exceto a despesa com encargos sociais da União para o Regime Próprio de Previdência que, desde meados de 2004, passou a ser classificada como despesa financeira. O valor deste item é ajustado para o regime de caixa mediante incorporação da diferença entre os valores orçamentários de algumas despesas da folha de pagamento projetados para o mês de dezembro dos exercícios financeiros de 2010 e 2011, haja vista que tais despesas são empenhadas e liquidadas em dezembro de cada ano (despesa orçamentária, por competência), mas são pagas efetivamente apenas em janeiro do ano seguinte. A estimativa desse ajuste para 2011 é de R\$ 1,5 bilhão.

## Benefícios da Previdência Social

Engloba todos os benefícios que compõem o RGPS, como aposentadorias, pensões, demais auxílios, sentenças judiciais e a despesa relativa à compensação entre os regimes de previdência. Os parâmetros que mais influenciam a estimativa desses gastos são o crescimento vegetativo dos benefícios e o INPC do IBGE, que será utilizado para corrigir o valor do salário mínimo. Importante ressaltar que, em geral,

é previsto um reajuste real para o salário mínimo correspondente ao crescimento real do PIB de dois exercícios anteriores. Como em 2009 não houve crescimento do PIB, nesta proposta orçamentária o salário mínimo foi reajustado apenas pelo índice de inflação.

### **Outras Despesas Obrigatórias**

Referem-se às despesas de execução obrigatória, excetuadas as Transferências Constitucionais e Legais a Estados, Distrito Federal e Municípios, Pessoal e Encargos Sociais e Benefícios Previdenciários. Os principais itens relacionados a esse grupo de despesa são: Seguro Desemprego e Abono Salarial; sentenças judiciais; complementação da União ao Fundeb; benefícios da LOAS; benefícios da RMV; indenizações relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro e outras despesas previstas no anexo de despesas obrigatórias da LDO-2011, inclusive os Subsídios e as Subvenções Econômicas listados do Anexo IV da LDO-2011.

### **Despesas Discricionárias**

Classificam-se sob esse conceito as despesas primárias de execução não obrigatória no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU. Para estas despesas, os Poderes possuem a discricionariedade de alocação das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades. Caso seja necessária a limitação de empenho e movimentação financeira para o cumprimento da meta fiscal, essa limitação recairá sobre este item de despesa, de acordo com o que estabelece o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **PAC**

Apesar de compor o valor total de despesas discricionárias do Poder Executivo, parte das despesas com o PAC possui tratamento diferenciado na apuração do resultado primário do Governo Federal. Tais despesas, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes. Por conseguinte, conforme dispositivo da LDO, tais despesas, acrescidas dos respectivos restos a pagar pagos em 2011, serão abatidas da meta de superávit primário a ser cumprida no exercício, até o valor de R\$ 32,0 bilhões. Para 2011, esses projetos totalizam R\$ 43,5 bilhões, valor correspondente a 1,12% do PIB.

### **Outros Fatores que Afetam o Resultado**

Para o cálculo das NFSP, são considerados os impactos de operações que não constam dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mas que afetam a apuração do resultado primário do Governo Central.

O primeiro conjunto dessas operações se refere ao resultado líquido entre desembolsos e amortizações, no âmbito do Proex e do Pronaf, no montante de, respectivamente, R\$ 522,0 milhões, e R\$ 198,2 milhões.

As outras operações do grupo em questão que impactam o resultado primário são de natureza variada e referem-se: à inscrição na Dívida Ativa da União de débitos vencidos no montante de R\$ 139,2 milhões, à cessão ao FNO, FNE e FCO, de R\$ 573,4 milhões e ao custo primário de fabricação de cédulas e moedas no valor de R\$ 1,1 bilhão.

Também é computada neste item a estimativa do impacto primário dos financiamentos realizados com os recursos do FNO, FNE e FCO que corresponde à diferença entre a TJLP e à rentabilidade dos fundos (disponibilidades e carteira de crédito) aplicada ao patrimônio destes, ou, seja, corresponde à diferença entre o patrimônio de referência, corrigido pela TJLP, e o patrimônio efetivo estimado. Para 2011, de acordo com essa metodologia, a projeção do subsídio aos fundos em questão perfaz o montante de R\$ 3,6 bilhões.

Na elaboração orçamentária, assume-se que o montante de despesas discricionárias provenientes de exercícios anteriores, a serem pagas em 2011, assim como das demais despesas obrigatórias, exceto despesas com Pessoal e com Transferências, seja o mesmo de despesas de competência deste exercício a serem pagas em 2012. Assim, o impacto pelo regime de competência destas despesas e pelo regime de caixa é o mesmo, não se apurando nenhum ajuste.

## Parâmetros

Os principais parâmetros macroeconômicos, definidos pela Secretaria de Política Econômica do MF – SPE/MF e utilizados nas estimativas de receitas e despesas constantes no PLO-2011 são apresentados a seguir:

**TABELA 13 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS**

PIB			Mercado de Trabalho - Var. Média s/ano anterior			
R\$ milhões	Var. Real	Deflator	Massa Salarial Nominal	Ocupação	PEA	Rend. Nominal
3.892.476	5,50%	4,69%	10,60%	3,76%	1,81%	6,60%
Inflação - IGP/DI		Inflação - IPCA		Câmbio - Taxa Média		
Var. Média	Var. Acum.	Var. Média	Var. Acum.	Variação		R\$ / US\$
6,26%	4,50%	4,16%	4,50%	2,05%		1,84

## METODOLOGIA DE CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

O resultado primário das empresas estatais federais, no conceito “acima da linha”, é calculado com base no regime de caixa, no qual são consideradas apenas as receitas genuinamente arrecadadas pelas empresas e abatidas todas as despesas correntes e de capital efetivamente pagas, inclusive dispêndios com investimentos. Excluem-se as amortizações de operações de crédito e as receitas e despesas financeiras. Para a apuração do resultado nominal, são consideradas as receitas e as despesas financeiras.

Considerando que as receitas e as despesas constantes do PDG das empresas estatais estão expressas segundo o regime de competência, para se chegar ao resultado primário instituiu-se a rubrica Ajuste Critério Competência/Caixa, na qual são identificadas as variações das rubricas Contas a Receber, Contas a Pagar e Receitas e Despesas Financeiras.

Para a apuração do resultado primário das empresas estatais federais para 2011, conforme disposto no art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011), não foram considerados os dados do PDG das empresas do Grupo Petrobras. Os dispêndios das instituições financeiras estatais também não afetam o resultado fiscal, uma vez que, por praticarem apenas intermediação financeira, suas atividades não impactam a dívida líquida do setor público.

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

Em 2011, a programação orçamentária das empresas estatais federais indica a geração de superávit primário no montante de R\$ 7,61 bilhões, equivalentes a 0,20% do PIB (Tabela 14).

Como se pode observar, o resultado primário das estatais é pautado, principalmente, na receita oriunda da venda de bens e serviços e nas demais receitas – operacionais e não operacionais. São considerados também os ingressos decorrentes de aportes de capital, bem como de outros recursos não resultantes da tomada de empréstimos e financiamentos junto ao sistema financeiro.

Os gastos estimados com Pessoal e Encargos Sociais estão compatíveis com os planos de cargos e salários de cada empresa estatal e também com a política salarial a ser adotada pelo Governo Federal para as negociações dos acordos coletivos de trabalho em 2011.

A rubrica Materiais e Produtos representa a previsão de gastos com a aquisição de matérias-primas, produtos para revenda, compra de energia, material de consumo e outros.

Os dispêndios com Serviços de Terceiros resultam da contratação de serviços técnicos administrativos e operacionais, gastos com propaganda, publicidade e publicações oficiais e dos dispêndios indiretos com pessoal próprio.

Na rubrica Tributos e Encargos Parafiscais, estão inseridos os pagamentos de impostos e contribuições incidentes sobre a receita, vinculados ao resultado e também relacionados aos demais encargos fiscais.

Os Demais Custeios contemplam dispêndios com o pagamento de *royalties*, de aluguéis em geral, de provisões para demandas trabalhistas, de participação dos empregados nos lucros ou resultados, bem como para a cobertura de eventuais déficits de planos de previdência complementar etc.

O valor dos investimentos representa os gastos destinados à aquisição de bens contabilizados no ativo imobilizado, necessários às atividades das empresas estatais do setor produtivo, exceto os bens de arrendamento mercantil, bem como benfeitorias realizadas em bens da União e benfeitorias necessárias

à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União. Esses dispêndios estão compatíveis com o Orçamento de Investimento constante do Projeto da Lei Orçamentária para 2011.

Na rubrica Outros Dispendios de Capital estão incluídas, principalmente, provisões para pagamento de dividendos pelas empresas estatais do setor produtivo e inversões financeiras em outras empresas, inclusive em SPE.

Na rubrica Ajuste Metodológico, registra-se a previsão de descontos a serem concedidos pela Emgea, no exercício de 2011, nas renegociações dos contratos imobiliários, bem como as provisões para devedores duvidosos, ambas consideradas pelo Bacen como despesas primárias

**Tabela 14 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais**

DISCRIMINAÇÃO	PDG - Programação	
	R\$ milhões	% do PIB
<b>I - RECEITAS TOTAIS</b>	<b>85.391</b>	<b>2,20</b>
Operacionais	72.791	1,87
Venda de Bens/Serviços	65.781	1,69
Demais Operacionais	7.010	0,18
Financeiras	5.256	0,14
Demais não Operacionais	4.874	0,13
Outras Receitas	1.645	0,04
Transferências do Tesouro Nacional	825	0,02
<b>II - DESPESAS TOTAIS</b>	<b>83.795</b>	<b>2,15</b>
Pessoal e Encargos Sociais	14.857	0,38
Encargos Financeiros	5.453	0,14
Outros Custeios	44.395	1,14
Materiais e Produtos	18.599	0,48
Serviços de Terceiros	12.540	0,32
Utilidades e Serviços	933	0,02
Tributos e Encargos Parafiscais	7.138	0,18
Demais Custeios	5.185	0,13
Investimentos	12.850	0,33
Outros Dispendios de Capital	4.527	0,12
Ajuste Metodológico	1.713	0,04
<b>III - AJUSTE CRITÉRIO COMPETÊNCIA/CAIXA</b>	<b>5.825</b>	<b>0,15</b>
Variação de Contas a Pagar (vincendo) (+)	5.456	0,14
Variação de Contas a Receber (vincendo) (-)	-361	-0,01
Variação Receitas/Despesas Financeiras (+)	8	-
<b>IV - RESULTADO NOMINAL (I - II + III)</b>	<b>7.421</b>	<b>0,20</b>
<b>V - Juros Líquidos (Receita - Despesa)</b>	<b>-189</b>	<b>-</b>
<b>VI - RESULTADO PRIMÁRIO (IV - V)</b>	<b>7.610</b>	<b>0,20</b>

## **RECEITA ORÇAMENTÁRIA**

### **Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)**

A estimativa das receitas administradas para 2011 contempla a expectativa de retomada do crescimento no nível de atividade econômica já observada a partir do segundo semestre de 2009, como resultado das medidas anticíclicas praticadas pelo Governo Federal. Dessa forma, consideradas as alterações na legislação tributária, espera-se, para o ano de 2011, que as receitas administradas pela RFB, do Ministério da Fazenda, exceto a receita do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, líquidas de restituições e incentivos fiscais, totalizem R\$ 631,9 bilhões ou 16,2% do PIB estimado. Essa estimativa tomou como referência para base de cálculo, o valor arrecadado no exercício de 2009 e os valores arrecadados até o mês de julho de 2010, com os devidos ajustes, utilizando-se os parâmetros macroeconômicos e os efeitos nas alterações da legislação. Entre os parâmetros destacam-se, quanto ao efeito sobre a arrecadação prevista para 2011:

- a) o crescimento real da economia, estimado em 5,5 %;
- a) a inflação média medida pelo IPCA, que deve ficar em 4,16 %, e pelo IGP-DI, 6,26%;
- a) a expansão na quantidade importada, de 3,55 %;
- a) a variação da massa salarial nominal, em 10,60%; e
- a) a variação na Taxa Média de Câmbio Real/Dólar, em 2,05%.

### **Arrecadação Líquida do INSS**

A previsão total de receitas previdenciárias para o exercício de 2011, líquidas dos valores correspondentes a transferências, totaliza R\$ 233,6 bilhões, ou 6,6% do PIB. Tal projeção deve-se, em grande parte, ao crescimento da massa salarial observada nos últimos exercícios, influenciado pelo aquecimento na atividade econômica do País, implicando aumento nas contratações de trabalhadores com a carteira assinada.

### **Receitas não Administradas**

Esse grupo de Receita é constituído fundamentalmente pelas contribuições econômicas e sociais não administradas pela RFB, do MF, pelas taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, pelas taxas por serviços públicos, pelas receitas próprias e demais receitas.

Esse conjunto de receitas representa um montante de R\$ 141,3 bilhões, para 2011, correspondente a 4,01% do PIB.

### **Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público**

A estimativa da receita para o CPSS é de R\$ 24,8 bilhões, para 2011, dos quais R\$ 15,1 bilhões correspondem ao valor da contribuição patronal – classificada no orçamento como receita financeira –, R\$ 7,5 bilhões, à contribuição dos servidores ativos e R\$ 2,2 bilhões, à contribuição dos servidores inativos e pensionistas. Projetaram-se, ainda, os valores referentes aos pagamentos de contribuição oriundos das sentenças judiciais a serem encerradas em 2011.

## Receitas do Orçamento de Investimento

Para a definição dos limites de investimento, levou-se em consideração a real capacidade de geração de recursos de cada empresa estatal federal, mediante a avaliação de suas propostas e a compatibilização dos seus dispêndios globais com a efetiva possibilidade de geração de recursos, observada a meta global de desempenho desse segmento de Governo, em termos de Necessidade de Financiamento Líquido, de superávit primário no montante de R\$ 7,61 bilhões. Os programas e as ações propostos têm, assim, suas fontes de recursos asseguradas, ficando afastada a hipótese de utilização de recursos a definir ou de empréstimos de curto prazo para investimentos.

As fontes de financiamento dos investimentos, discriminadas a seguir, indicam que apenas 3,4% dos investimentos são financiados por operações de créditos, junto ao sistema financeiro:

**Tabela 15 – Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento (R\$ milhões)**

Descritores de Fontes	PLOA 2011
<b>Recursos Próprios</b>	<b>95.346</b>
Geração Própria	95.346
<b>Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido</b>	<b>6.262</b>
Tesouro – Direto	815
Saldo de Exercícios Anteriores	232
Controladora	5.206
Outras Estatais	9
<b>Operações de Crédito de Longo Prazo</b>	<b>3.642</b>
Internas	3.596
Externas	46
<b>Outros Recursos de Longo Prazo</b>	<b>2.298</b>
Controladora	1.725
Outras Fontes	573
<b>T o t a l</b>	<b>107.548</b>

## PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O orçamento para o exercício de 2011 prevê gastos da ordem de R\$ 199,6 bilhões no pagamento de pessoal ativo, inativos, pensionistas da União e respectivos encargos sociais, o que representa um crescimento de 11,1% em relação à projeção atual destas despesas para o exercício de 2010. Os gastos do Poder Legislativo representam 3,6% do total; do Poder Judiciário, 13,3%; do MPU, 1,5% e do Poder Executivo, 81,7%, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 16 – Gastos de Pessoal e Encargos – Projeção para 2011 (em R\$ bilhões)**

Poder	PLOA-2011	Participação Relativa (%)
Legislativo	7,2	3,6
Judiciário	26,5	13,2
MPU	2,9	1,5
Executivo	163,0	81,7
<b>Total</b>	<b>199,6</b>	<b>100,0</b>

Esse crescimento na despesa de pessoal previsto para 2011 decorre basicamente dos seguintes fatores:

- recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, como segurança pública, infraestrutura, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental, bem como a expansão dos quadros de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;
- continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras e redesenho dos sistemas de remuneração do Poder Executivo;
- revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como os efeitos dessa alteração no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;
- Alteração da estrutura remuneratória dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ocorrida em 2010 e seus efeitos anualizados para 2011;
- pagamento de passivos legais, determinados por decisão judicial ou administrativa, no âmbito do Poder Judiciário e do MPU, relativos a resquícios de planos econômicos, notadamente no que se refere ao pagamento da URV – principal e juros; e
- complementação da Parcela Autônoma de Equivalência, nos termos da Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992, no que tange aos reflexos do Auxílio-Moradia pago aos parlamentares e do Adicional por Tempo de Serviço, a título de diferença entre o que foi pago aos magistrados e procuradores estaduais e o que deixou de ser pago aos magistrados e procuradores federais entre janeiro de 2005 e setembro de 2006.

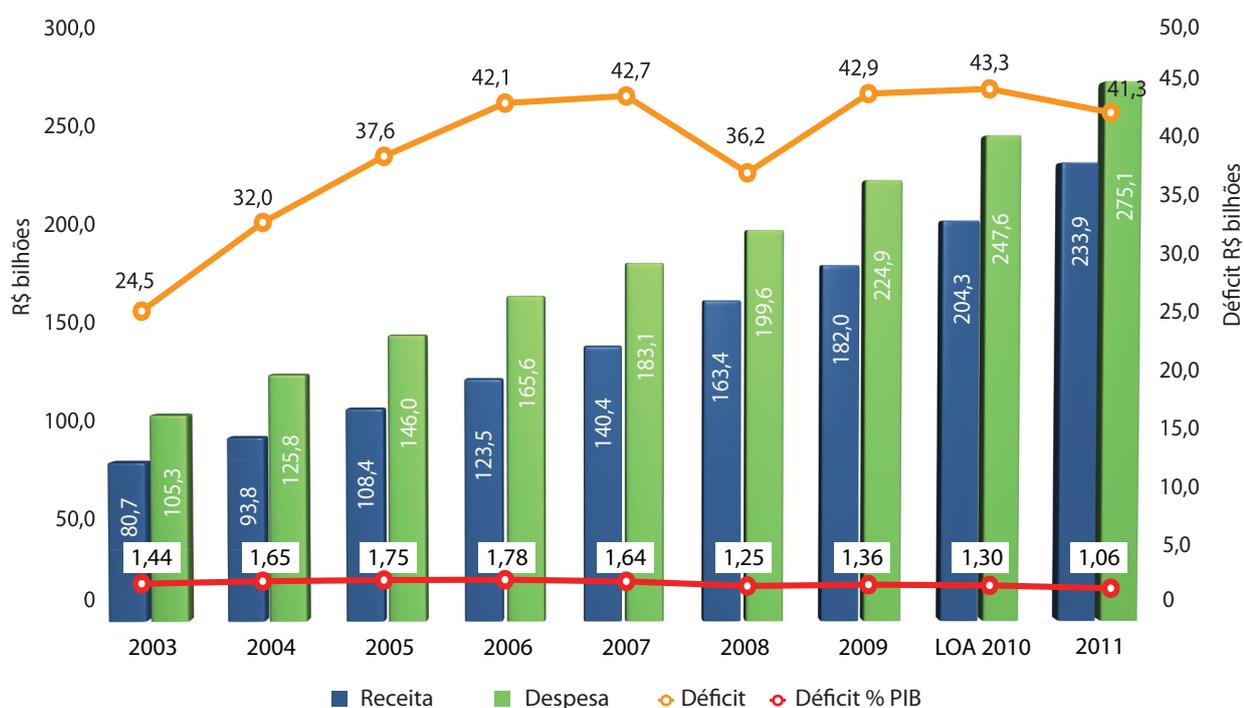
A despesa total com pessoal e encargos sociais projetada para 2011 do Poder Legislativo, incluído o TCU, representa 1,32% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário representa 4,84%; a do Poder Executivo, 29,87% e a do MPU, 0,53%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 36,56% da receita corrente líquida prevista para 2011. Nessas condições, os limites globais a que se referem a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como os ditames do art. 169 da Constituição Federal, estão obedecidos, mesmo sem computar as deduções aos referidos limites permitidas pela referida Lei Complementar.

## SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

### Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O resultado do RGPS é constituído pela diferença entre a contribuição dos trabalhadores e empregadores para a Seguridade Social e o pagamento de benefícios previdenciários aos trabalhadores do setor privado, além das sentenças judiciais associadas ao Regime. Conforme mostrado no Gráfico 20, a seguir, a tendência do resultado do RGPS foi, até 2007, de déficits crescentes, em grande medida resultado da formalização do mercado do trabalho e do salário médio de contribuição em anos anteriores, que refletiu o maior número de beneficiários e do valor médio dos benefícios concedidos e, em parte, por conta dos reajustes do valor do salário mínimo e demais benefícios. Contudo, em 2008, há uma quebra nessa tendência, em grande parte pelo crescimento na arrecadação previdenciária e no indicador da massa salarial nominal.

Gráfico 20 – Evolução do Resultado RGPS

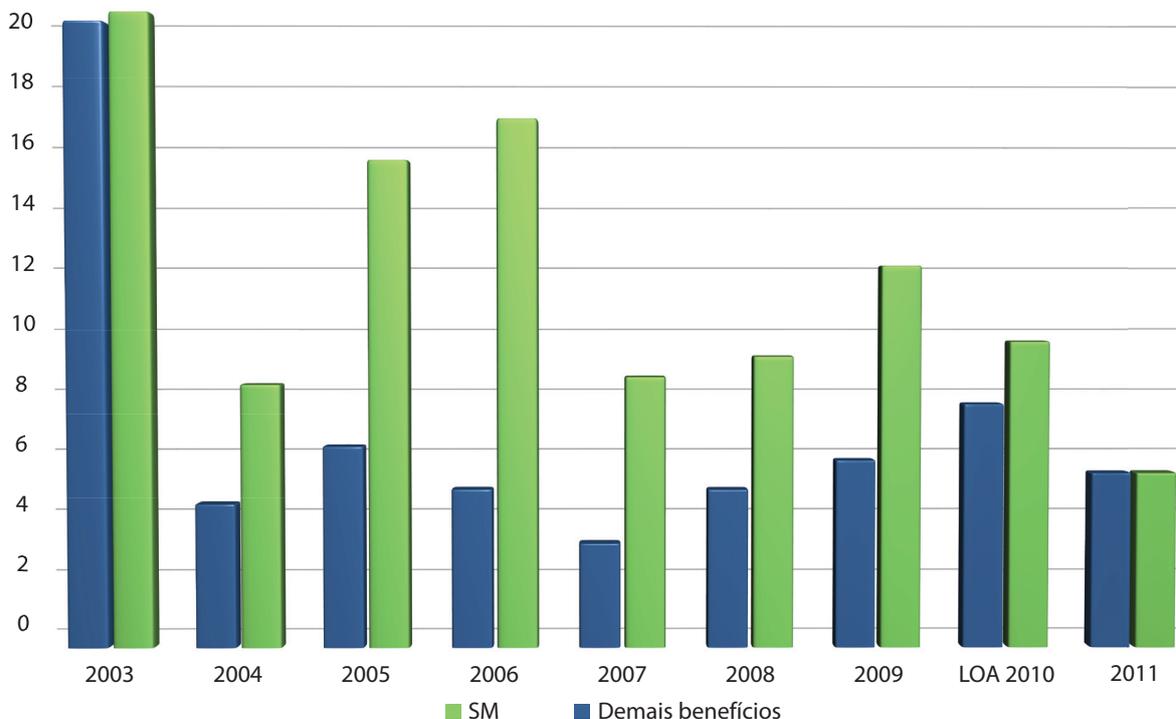


Já no exercício de 2009, com os reflexos da crise econômica mundial, houve uma retomada na trajetória crescente do resultado, tendo como maior razão a diminuição na taxa de crescimento da massa salarial nominal (principal índice de projeção das receitas previdenciárias), conjugada com a manutenção de reajustes elevados nas despesas previdenciárias. Em 2010, com a manutenção da política de valorização do salário mínimo e com adoção de reajustes reais para os benefícios acima do piso, espera-se uma elevação no déficit, alcançando aproximadamente R\$ 43,3 bilhões. Contudo, para o exercício de 2011, com expectativas de crescimento da massa salarial – influenciado pela recuperação do mercado de trabalho formal – e reajustes mais brandos (vide gráfico 21), espera-se uma suavização do déficit previdenciário, estabilizando-se em patamares de R\$ 41,3 bilhões.

Conforme visto acima, um fator de significativo impacto sobre o déficit do RGPS são os reajustes concedidos ao salário mínimo e demais benefícios. O Gráfico 21 mostra os percentuais dos reajustes

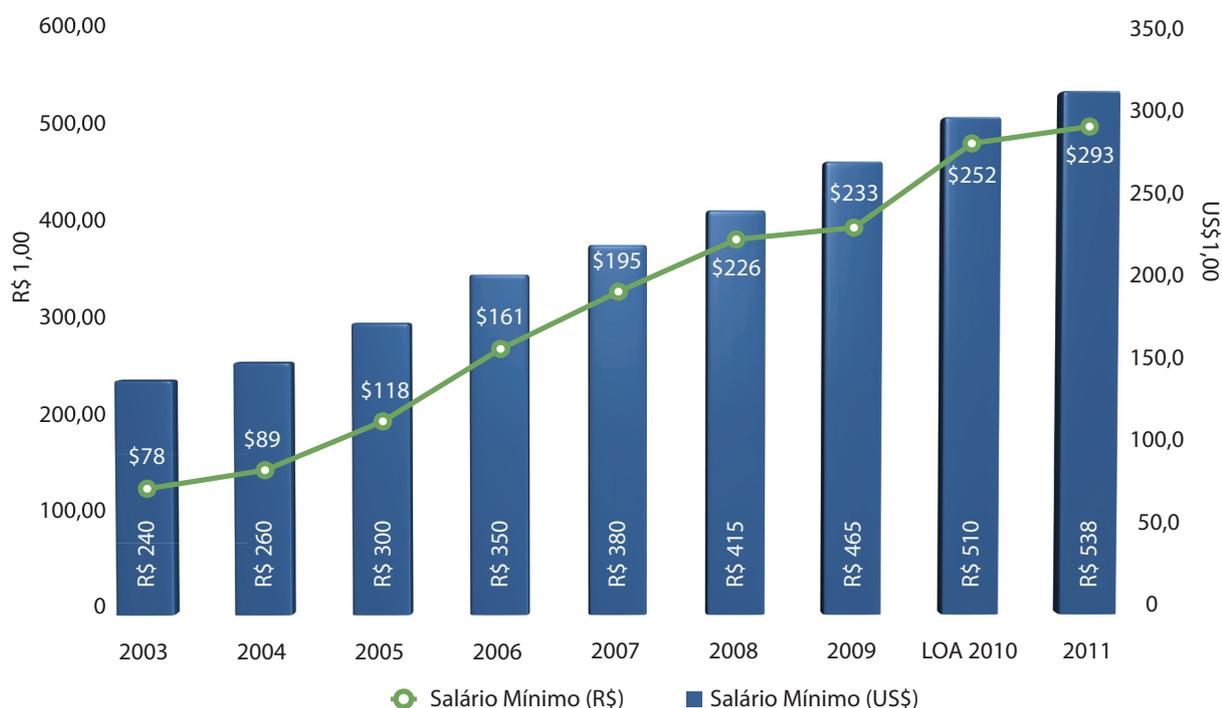
concedidos desde 2003. Observa-se que os reajustes para o salário mínimo têm sido, em geral, superiores aos concedidos aos demais benefícios, que tendem a acompanhar a inflação. Conforme explanado no parágrafo anterior, para 2011, verifica-se uma redução nos índices de reajuste em relação aos anos anteriores, contribuindo para o decréscimo do déficit nas contas do RGPS.

**Gráfico 21 – Reajustes concedidos ao Salário Mínimo e Demais Benefícios**



A política de reajuste teve maior ênfase nos anos de 2005 e 2006, quando o valor do salário mínimo cresceu 15,38% e 16,67%, respectivamente. Contudo, percebe-se que, a partir de 2007, os índices de reajuste se estabilizam em patamares menores, contudo sempre acima dos índices de inflação, o que gerou um aumento do poder de compra da população de mais baixa renda, com ganhos reais significativos. Se comparado à cotação do dólar médio no ano, observa-se que esses valores ultrapassaram US\$ 100,0 no período, alcançando a marca de US\$ 293,0 na previsão contida no PLOA 2011. O Gráfico 3 mostra a evolução do valor do salário mínimo pelo dólar médio anual.

Gráfico 22 – Evolução do Salário Mínimo



Para o exercício de 2011, a projeção do RGPS aponta para um déficit de R\$ 41,3 bilhões ou 1,06% do PIB. Considerou-se um reajuste do salário mínimo de 5,52% a partir do mês de fevereiro de 2011, sendo equivalente à atual projeção do INPC para o exercício de 2010. O crescimento vegetativo considerado foi de 3,32%, associado à expectativa de crescimento do número de beneficiários e do valor médio dos benefícios.

Dessa maneira, a projeção da despesa total com benefícios é de R\$ 275,1 bilhões, sendo R\$ 268,7 bilhões relativos a benefícios normais e R\$ 6,4 bilhões a pagamento de sentenças judiciais. Por sua vez, a estimativa de arrecadação líquida, considerando-se um aumento da massa salarial nominal de 10,60%, é de R\$ 233,9 bilhões.

A Tabela 17 detalha a estimativa do déficit do RGPS e as principais hipóteses adotadas.

Tabela 17 – Resumo do Resultado do RGPS e Parâmetros Adotados (R\$ milhões)

Descrição	PLOA 2011
<b>Arrecadação</b>	<b>233.853</b>
<b>Benefícios</b>	<b>275.112</b>
Benefícios normais	268.744
Precatórios e sentenças	6.368
<b>Resultado</b>	<b>-41.258</b>
<b>Hipóteses adotadas</b>	
Massa salarial nominal (%)	10,60%
Reajuste do salário mínimo (%)	5,52%
Valor do salário mínimo (R\$)	538,15
Reajuste dos demais benefícios (%)	5,52%
Crescimento vegetativo dos benefícios (%)	3,32%

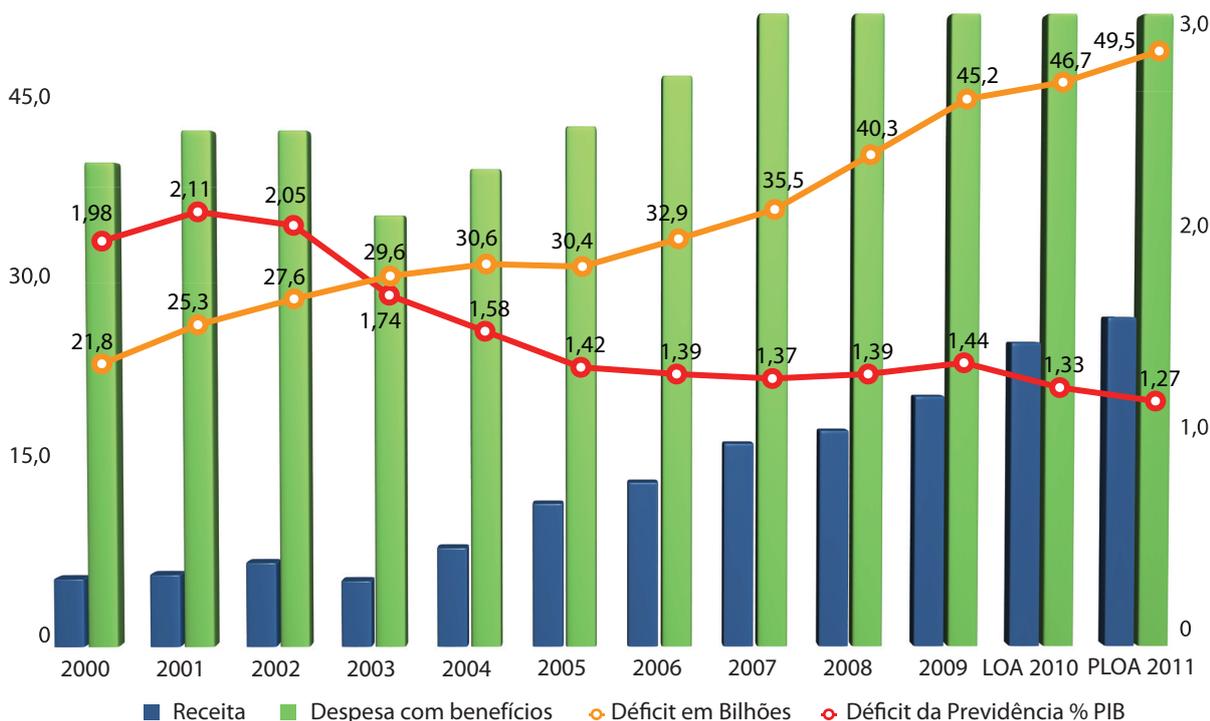
As políticas de reajuste do salário mínimo e as medidas de gestão administrativa adotadas pelo Governo Federal, associadas às políticas públicas voltadas para a formalização do mercado de trabalho, têm por objetivo oferecer à sociedade uma Previdência Social universalizada e com processos que a torne mais eficiente e possibilite ampliar o acesso da população aos benefícios do RGPS. O censo previdenciário promovido em 2005 e 2006 e as demais iniciativas de gestão administrativa, ao dificultar a ocorrência de fraudes na concessão desses benefícios, possibilitarão ao Governo Federal tomar novas medidas em benefício dos trabalhadores nos exercícios seguintes. Neste sentido, para proporcionar mais conforto ao segurado que procura os serviços nas suas unidades de atendimento, a Previdência Social está investindo na construção, ampliação e recuperação de toda a rede do INSS.

O Planejamento Estratégico da Previdência Social, lançado em outubro de 2008, definiu metas bem rígidas para até 2011, de acordo com o plano plurianual, e também deixou as bases para o plano plurianual 2012 a 2015. Na primeira etapa foram definidas a missão, os valores e a visão de futuro para a Previdência Social. Como primeira vertente da melhoria contínua, o órgão implantou a modernização da infraestrutura e de seus sistemas operacionais, que possibilitam o uso dos dados do CNIS e o Sibe 1. Também definiu como projeto prioritário a melhoria do atendimento visando à inclusão previdenciária por meio do PEX, com a criação de 720 novas agências em municípios sem qualquer assistência previdenciária, além da melhoria e modernização das instalações de dezenas de unidades já existentes. Outro importante ato foi a implantação e modernização de 30 CedocPrev, a recuperação do edifício-sede do INSS – parcialmente destruído por um incêndio em 2005 - e a venda de 200 imóveis não operacionais.

## **Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais**

O déficit projetado para o RPPS para o ano de 2011 é de R\$ 49,5 bilhões ou 1,27% do PIB, retomando-se a tendência de queda obtida a partir de 2003 e que havia sido paralisada nos exercícios de 2008 e 2009. Analisando-se o Gráfico 23, percebe-se que há uma diminuição da curva do déficit percentual em relação ao PIB novamente, fundado em grande parte no encerramento do processo de reestruturação e reajuste de determinadas carreiras e na continuidade da política salarial de reajustes, que tinham previsão de impactos até o ano de 2010.

Gráfico 23 – Evolução da Receita, Despesa e Déficit da Previdência Pública (% PIB)



A trajetória de déficit decrescente do RPPS, cujos preceitos legais são regidos pelo art. 40 da Constituição Federal, vinha sendo alcançada em especial pelas reformas no texto constitucional no intuito de se adequar ao caráter contributivo e solidário o sistema previdenciário dos servidores.

A primeira reforma consubstanciou-se na EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou as regras de concessão de aposentadoria, antes contabilizada por tempo de serviço para se encaixar em um regime de previdência de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Já com a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, houve um acréscimo da contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor de 11% para 22% e a instituição de contribuição para inativos e pensionistas. Ressalte-se que, desde quando começou a ser recolhida, em 2004, tal contribuição passou de 4,4% para 9,1% em 2009.

Por fim, a EC nº 47, de 5 de julho de 2005, promoveu alterações tais como:

- a) a instituição da paridade plena entre ativos e inativos para os servidores que ingressaram até a data da promulgação da EC nº 41;
- b) a introdução de uma regra de transição que diminui em um ano a idade mínima de aposentadoria para cada ano trabalhado além do tempo mínimo de contribuição;
- c) a diminuição da base de incidência da contribuição previdenciária para os inativos portadores de doença incapacitante que recebam proventos até duas vezes o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, medida essa que, para ser efetivamente implementada, necessita de regulamentação; e
- d) a abertura de espaço para que leis complementares institua critérios diferenciados para a aposentadoria dos servidores portadores de deficiência, dos que exerçam atividades de risco e daqueles cujas atividades ofereçam risco à saúde.

Cumpram-se ainda ressaltar que está em pauta, pendente de regulamentação por lei complementar, a criação do Fundo Complementar dos Servidores Públicos, previsto na EC nº 41 de 2003. O Projeto de Lei já foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional (PL 1992/2007) e, encerrado o

prazo para emendas ao projeto, foram apresentadas 57 emendas na CTASP. Com o advento do Fundo, os servidores que vierem a ingressar no serviço público após a criação desse, terão teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS, cuja estimativa para 2011 é de R\$ 3.467,40. Assim, o objetivo do Fundo é garantir uma complementação à aposentadoria dos servidores com renda superior ao teto, que ingressarem no serviço público depois da instituição do regime de previdência complementar e para os atuais, por meio do termo de opção.

O Fundo não garante benefício definido, mas contribuição definida (conforme estipulado no § 15 do art. 40 da Constituição Federal de 1988). Assim, o valor a receber pelo servidor ao se aposentar dependerá do cálculo feito a partir das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que contará em seu Conselho com três representantes do Patrocinador – União – e três representantes dos servidores optantes pelo Fundo. Depois de aprovada a Lei Complementar, a regulamentação do Fundo definirá as regras do Conselho.

Outra importante inovação no campo do RPPS foi a edição da Medida Provisória - MP nº 497, em 27 de julho de 2010. De acordo com essa MP, a Secretaria da Receita Federal do Brasil passará a ter competência para normatizar, cobrar, fiscalizar e controlar a arrecadação da contribuição destinada ao custeio do Regime de Previdência Social do Servidor Público Federal. Esta competência era do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 2003 e passa para a RFB.