



Universidade de Brasília – UNB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública – FACE

Departamento de Economia – ECO

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE

FRANCISCO WAYNE MOREIRA

**FORMAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO SOB A ÓTICA  
ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL**

Brasília – DF

2020

FRANCISCO WAYNE MOREIRA

**FORMAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO SOB A ÓTICA  
ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Dr Jorge Madeira Nogueira

Brasília – DF

2020

Ficha catalográfica: solicitar à BCE (gratuito)

FRANCISCO WAYNE MOREIRA

**FORMAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO SOB A ÓTICA  
ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Brasília, 08 de abril de 2020.

---

Prof. Dr Jorge Madeira Nogueira (orientador) – ECO/FACE/UnB

---

Prof. Dr Antônio Nascimento Junior – ADM/FACE/UnB

---

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery – ECO/FACE/UnB

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar o ambiente contábil ou orçamentário mais adequado para a verificação do resultado fiscal da União, conforme metodologia internacional que favorece a elaboração mais efetiva do planejamento orçamentário e de sua execução, com aproveitamento das informações contábeis e dos dados orçamentários. O Resultado Primário é um mecanismo de controle e de sinalização de necessidade de ajuste nas receitas e nos gastos públicos. O modelo atual do Resultado Primário utilizado pela União, baseado nas entradas e saídas de caixa, provoca restrições orçamentárias, que não colaboram para uma estabilidade na execução orçamentária das políticas públicas e do seu planejamento. Esse método prejudica a capacidade de atendimento das demandas da sociedade, o planejamento do gasto público e a capacidade de implantação de infraestrutura. O padrão internacional moderno que fundamenta as análises fiscais é o proposto pelo Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) de 2014. Esse novo padrão trata não apenas o fluxo de caixa, mas de modo amplo atua do estoque ao caixa. O cálculo do Resultado Primário por meio das contas contábeis de natureza patrimonial é possível. No entanto, ele depende de uniformidade e de estabilidade das características qualitativas das informações financeiras para não esbarrar na falta de credibilidade. Por não existirem neste momento, inviabilizam seu uso para fins de sustentação do resultado fiscal baseado no MEFP 2014. A adoção do MEFP 2014 poderá trazer muitos benefícios para a prestação do serviço público, para o desenvolvimento da infraestrutura e atualização tecnológica, por meio da estabilidade da capacidade de empenho, sem a perda da promoção do equilíbrio das contas públicas.

Palavras-chave: Resultado Primário. Dívida Pública. Regime de Caixa. Regime de Competência. Fluxo de Caixa.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to identify the most appropriate accounting or budgetary environment for verifying the Federal Government fiscal result, according to an international methodology that supports the most effective elaboration of budget planning and its execution, with the use of accounting information and budgeting data. The Primary Result is a control and warning mechanism for the necessity of adjustment in revenues and expenditures. The current model of the primary result used by the Federal Government, based on cash inflows and outflows, causes budget constraints, which do not contribute to stability in the execution of public policies and their budgetary planning. This method is harmful to achieve the demands of society, the planning of government spending and to implement infrastructure. The public asset presented by accounting information, which is supported by its qualitative characteristics, is the driving force to afford the public services and reflects the economic and financial condition of an entity. The modern international standard which is the base for the tax analyses is the 2014 Government Financial Statistics Manual (GFSM), which deals not only with cash flow, but broadly acts from stock to cash. It is possible to measure the primary result from accrual accounting basis. However, it depends on the uniformity and stability of the qualitative characteristics of the financial information so as not to run into the lack of credibility. As this method to measure does not exist at the moment, its use is not available for the purpose of sustaining the fiscal result based on GFSM 2014. The adoption of GFSM 2014 could bring many benefits for the provision of public service, for the development of infrastructure and technological updating, through stability capacity of commitment, without losing the promotion of the balance of public accounts.

**Keywords:** Primary Result. Government debt. Cash basis, Accrual basis. Cash flow

.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	10
Problema de Pesquisa	11
Objetivo Geral	12
Objetivos Específicos	12
Métodos e Procedimentos de Pesquisa	12
Estrutura da Dissertação	13
<b>Capítulo 1 Orçamento Público – base conceitual, regime da receita e despesa pública e atributos</b>	14
1.1 Regime da receita e da despesa pública	16
1.2 Atributo Orçamentário da União para cálculo do Resultado Primário	20
<b>Capítulo 2 Ativos, Passivos e as Variações Patrimoniais do Setor Público</b>	22
<b>Capítulo 3 Resultado Primário – base conceitual, métodos e abrangência</b>	25
3.1 Métodos de cálculo do Resultado Primário	28
3.2 Abrangência do Resultado Primário	32
<i>Resultado do Tesouro Nacional</i>	34
<i>Relatório do Banco Central</i>	35
3.3 Demonstrações do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014	36
3.4 Alguns casos internacionais	39
<b>Capítulo 4 Resulto Primário – do fluxo ao estoque</b>	43
4.1 Resultado financeiro e patrimonial de 16 exercícios da União	43
4.2 Principais ativos, passivos, variações do patrimônio e do fluxo de caixa da União	49
4.3 Integração dos resultados – estoque e fluxo	50
4.4 A execução orçamentária	50
<b>Capítulo 5 Gestão do Resultado Primário por Estoque e Fluxo</b>	55
5.1 Impacto nas fontes de financiamento	55
5.2 Ganho no planejamento e qualidade do gasto público	56
5.3 Ganho na periodicidade da execução orçamentária	56
5.4 Integração dos resultados – estoques e fluxos	57
<b>Conclusão</b>	58
<b>Referências</b>	61

<b>ANEXO A – Resultado Primário da União – Brasil – 2003-2018</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO B – Resultado Patrimonial da União – Brasil – 2010-2018</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO C – Resultado da demonstração das operações da União segundo o Manual de Estatística de Finanças Públicas 2014 – milhões de reais – Brasil – 2010-2018</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO D – Receita trimestral da União pelos métodos do Manual de Estatística de Finanças Públicas (MEFP) 1986, do MEFP 1984 e da Demonstração das Variações</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO E – Fluxos de ingressos e saídas de caixa do Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa – Manual de Estatística de Finanças Públicas 2014 – milhões de reais – Brasil – 2010-2018</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO F – Despesa empenhada por categoria econômica (corrente e de capital) e dotação atualizada – reais – Brasil – 2015-2019</b>	<b>70</b>
<b>ANEXOS DISPONÍVEIS EM CD-ROM</b>	

## Introdução

O objetivo desta dissertação é identificar o ambiente contábil ou orçamentário mais eficaz para a verificação do resultado fiscal da União. O tema foi escolhido porque o modelo atual tem no Resultado Primário o mecanismo de controle e de sinalização de necessidade de ajuste nas receitas e nos gastos públicos. Esse modelo, baseado nas entradas e saídas de caixa, causa restrições orçamentárias significativas no início do exercício financeiro, não colaborando para uma estabilidade na execução orçamentária das políticas públicas. Também prejudica a capacidade de atendimento das demandas da sociedade, o planejamento do gasto público e a capacidade de implantação de infraestrutura.

O orçamento público é uma peça de planejamento de curto prazo que busca satisfazer a demanda da sociedade por meio de recurso público disponível. Também é um instrumento diretor da política fiscal de governo e do cumprimento das regras de responsabilidade fiscal. A contabilidade, a responsabilidade fiscal e o orçamento público têm conceitos e objetos próprios, mas são bastante integrados, havendo significativa influência de uma disciplina sobre a outra.

O patrimônio público apresentado pela informação contábil, que é suportada pelas suas características qualitativas, é o propulsor da prestação de serviço público e espelha a condição econômica e financeira de uma entidade. O padrão internacional moderno para suportar as análises fiscais é o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 (MEFP 2014), que trata não apenas do Fluxo de Caixa, mas de modo amplo atua do Estoque ao Caixa. O regime de caixa nunca será dispensado para uma gestão financeira responsável, mas não pode ser a única ferramenta na tomada de decisão, pois não tem a capacidade de atuar no longo prazo, pois seus efeitos são de curtíssimo prazo. Já o Estoque ao Caixa tem a natureza de gestão de médio e longo prazos, preparando os futuros exercícios para uma situação financeiro equilibrada.

A contabilidade do Setor Público avançou enormemente desde 2008, quando foi publicada a Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008 do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2008). Ela dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, a fim de convergi-los para as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Para Nepomuceno de Andrade (2019, p. 3), a publicação dessa Portaria estabeleceu a estrutura inicial do processo de implementação das *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* no Brasil.

Confirmando o padrão internacional mais moderno, Sathler (2019, p. 5) explica que o MEFP 2014 é a terceira versão dessa iniciativa do Fundo Monetário Internacional, que começou com um publicado em 1986 e o segundo em 2001. Ele vem com a ideia de tentar criar um arcabouço universal de regras que possibilite que os diversos países membros do Fundo possam elaborar relatórios de estatísticas fiscais comparáveis. Cada país possui regras fiscais e contábeis diferentes. O Manual não propõe que cada país adote as regras estabelecidas por ele, mas que além de obedecer às suas regras internas, faça os ajustes necessários para a produção de estatísticas fiscais harmonizadas de acordo com o que o MEFP 2014 preconiza.

Na realidade brasileira recente temos um cenário de resultados primários deficitários – desde o exercício financeiro de 2014, persistindo o déficit até o presente exercício – desqualifica o gasto público, a política de infraestrutura e paralisa o crescimento econômico, podendo ainda prejudicar importantes políticas nas áreas de educação, saúde e segurança pública. Fica evidente, portanto, a relevância do tema aqui estudado.

O contexto brasileiro e internacional é de mudança nos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, consolidando os critérios de reconhecimento dos fatos contábeis e do registro de ativos, passivos, despesas e receitas por meio do regime de competência. Essa mudança tem como propósito a melhoria dos relatórios financeiros e das informações contábeis para a tomada de decisão e para um planejamento de gasto eficiente e eficaz.

Este trabalho tratará apenas da União, abarcando a administração direta e indireta do governo federal, o orçamento fiscal e da seguridade social, o Banco Central e as empresas estatais não-financeiras do governo federal.

### Problema de Pesquisa

A escassez de recursos está presente em todas as organizações e governos, aprofundando-se nos países em desenvolvimento ou saindo de uma condição de significativa pobreza. A busca pelo uso mais adequado dos recursos é uma das importantes ferramentas para a eficiência e eficácia diante da escassez e dos momentos de intensa crise. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem encontrado um caminho de valorizar a informação patrimonial de forma a proporcionar um adequado uso dos recursos, de modo que os novos gastos públicos sejam condizentes com a demanda de serviços da sociedade.

Neste de cenário de valorização da informação patrimonial, seria possível utilizar a metodologia do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 – que na sequência do texto

será denominada MEFP 2014 – para apuração e administração da responsabilidade fiscal no âmbito da União?

Esta pesquisa evidencia que, atualmente, para o cálculo do Resultado Primário não é possível adotar o regime de competência devido à capacidade insuficiente de verificação de informação patrimonial. Assim, é hipótese de trabalho deste estudo que a contabilidade pública brasileira não apresenta fidedignidade apropriada e verificável para assumir a responsabilidade pelo cálculo do Resultado Primário por competência. Não obstante, destaca-se, também, que é possível a implementação parcial do MEFP 2014 com vistas à posterior adoção integral.

### Objetivo Geral

Identificar a viabilidade do uso do MEFP 2014 para a apuração e administração das contas públicas no âmbito da União.

### Objetivos Específicos

Apresentar:

- O arcabouço teórico do Resultado Primário;
- O processo da informação contábil;
- O processo da informação orçamentária;
- O comportamento da execução orçamentária, tendo em vista o impacto do monitoramento do resultado fiscal;
- A metodologia do MEFP 2014 para cálculo do resultado fiscal;

### Métodos e Procedimentos de Pesquisa

Após a análise da literatura especializada relevante, a pesquisa desenvolve comparações empíricas com base em dados de fontes secundárias. Mais especificamente, os dados utilizados nesse trabalho foram obtidos nos bancos de dados e documentos da Secretária do Tesouro Nacional (STN) e da Controladoria-Geral da República (CGU) disponíveis nos respectivos sites oficiais. As estatísticas de finanças públicas da União apresentam resultados das contas públicas dos exercícios de 2003 a 2018. Esses dados são apresentados em diversos anexos – disponíveis em mídia digital ao final da dissertação. Cada anexo será referenciado quando os respectivos dados forem utilizados nos demonstrativos apresentados no capítulo empírico da dissertação.

### Estrutura da dissertação

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro será responsável por demonstrar a base conceitual do resultado primário, os seus métodos e abrangência. Em seguida, será efetuada a revisão teórica do orçamento público, apresentando-se a base conceitual, os regimes de reconhecimento das receitas e despesas orçamentárias, os tipos de financiamento orçamentário e os atributos orçamentários mais importantes. No terceiro capítulo, a revisão teórica será referente ao patrimônio público, revisando-se o seu conceito e suas variações, a abrangência do resultado patrimonial, o regime de reconhecimento das variações patrimoniais e as demonstrações contábeis de estoque e de fluxo.

No quarto capítulo serão fundamentadas as conclusões por meio de comparação nos exercícios de 2003 a 2018 (16 exercícios) entre os resultados sob a ótica orçamentária (regime de caixa) e o resultado sob a ótica patrimonial (regime de competência). Receitas trimestrais sob a ótica orçamentária e variações patrimoniais trimestrais sob a ótica patrimonial, por sua vez, são cotejados nos exercícios de 2015 a 2018 (quatro exercícios). Também foram apresentados os principais ativos, passivos, variações do patrimônio, as Fontes e Uso de Caixa em nível do governo central, conforme MEFP 2014 e os resultados da Demonstração das Operações do Governo nos exercícios de 2010 a 2018 (nove exercícios). Ainda neste capítulo será abordada a integração entre os resultados de estoque e fluxos.

No capítulo 5 será efetuada a análise dos dados, visando a gestão do resultado primário por estoque e por fluxo, abordando-se o impacto nas fontes de financiamento, o ganho na periodicidade da execução orçamentária e o ganho no planejamento e qualidade do gasto público. Por fim na conclusão foi apontada a necessidade de maior confiabilidade da informação contábil, que está em processo de alinhamento às normas internacionais de contabilidade aplicada ao Setor Público, a possibilidade de adoção de medidas intermediárias para posterior adoção integral do MEFP 2014, a importância deste trabalho e sugestões para novas pesquisas.

## Capítulo 1

### **Orçamento Público – base conceitual, regime da receita e despesa pública e atributos**

O orçamento é um instrumento imprescindível para a gestão do dinheiro público. Orçar é planejar com responsabilidade o gasto público, visando a satisfação da demanda da sociedade. A peça orçamentária também operacionaliza os resultados fiscais, o controle do endividamento, o controle do gasto com pessoal e o nível de empenho. O orçamento público impacta de forma significativa nas contas públicas e no controle dos gastos públicos, gerando um efeito dominó nos demais aspectos macroeconômicos.

A responsabilidade fiscal é, por sua vez, um limitador legal que visa impedir a gestão incontinente do administrador público, incentivar boas práticas na condução do gasto público, e promover a geração de contas públicas sustentáveis e positivas. O orçamento público é superavitário quando as receitas superam as despesas, ou deficitário se o inverso ocorrer. Segundo Mochón (2007, p. 182) deve haver distinção entre o déficit cíclico e o estrutural, significando reconhecer a influência das flutuações cíclicas no orçamento do setor público. O déficit estrutural é a parte do déficit que mede o desajuste entre a estrutura de receita e de gasto públicos. O autor também afirma (ibid., 2007, p. 183) que a dívida pública aumenta em decorrência dos déficits públicos, elevando o número de títulos estatais em poder do público.

O déficit estrutural se torna inconveniente para o desenvolvimento econômico do país à medida que provoca o aumento da dívida pública, gerando o aumento da taxa de juros, como nos alerta Pereira (2012, p. 132). A possibilidade de inflação não é o único efeito danoso dos déficits estruturais. O aumento do endividamento promove o aumento do volume de juros pagos pelo governo, reduzindo despesas do Estado em áreas sociais e de infraestrutura.

As decisões do governo sobre quanto despende, nas formas de consumo, investimentos, subsídios e transferências, compõem instrumentos fiscais que exercem influências sobre o desempenho geral da economia, interferindo em todos os objetivos macroeconômicos, conforme enfatizado por Rosetti (2009, p. 723). Quando os gastos do governo ou a tributação se alteraram, a procura agregada e a capacidade de dispêndio são modificadas.

A situação fiscal de uma entidade não pode ficar restrita ao cálculo imediatista vinculado ao orçamento corrente, devendo incluir obrigações implícitas de longo prazo. Gruber (2009, p. 61) propõe que deve ser aferida corretamente a restrição orçamentária intertemporal do governo, comparando o valor presente total das obrigações do governo (explícitas e implícitas) ao valor presente de suas receitas. Da mesma forma, Arvate e Biderman (2004, p. 496) declaram que um governo é considerado solvente ou sua política fiscal é sustentável se o valor presente

esperado dos superávits futuros é igual ao valor da sua dívida inicial. A solvência (sustentabilidade) requer que os planos futuros fiscais do governo satisfaçam a restrição orçamentária em termos de valor presente.

Deste contexto, o orçamento público também é um instrumento diretor da política fiscal de governo e do cumprimento das regras de responsabilidade fiscal. Giacomoni (2012, p. 79) afirma que o princípio do equilíbrio orçamentário também interessa áreas econômicas como finanças públicas, política fiscal e desenvolvimento econômico. Fica evidente, então, a afirmação de Abreu e Câmara (2015, p. 74), de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica).

A formação dos ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações) contábeis tem sua origem principal no orçamento público. A destinação dos ativos e passivos é a prestação de serviço público, minorando a carência da sociedade. Por consequência, esses ativos e passivos têm significativa capacidade informacional de promover um planejamento orçamentário mais efetivo, aliado ao controle de meta física, de resultado operacional e de resultado fiscal.

O orçamentário público é um instrumento de governança de cada ente da federação, que consolida todas as suas receitas e despesas. O princípio do orçamento bruto preconiza o registro das receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar representadas nas leis orçamentárias por seus valores íntegros.

A abrangência não pode permitir duplicidades de contabilização. Para identificar<sup>1</sup> as despesas intraorçamentárias, foi criada por lei a modalidade de aplicação 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. De maneira semelhante, as subcategorias econômicas das receitas intraorçamentárias (correntes e de capital) são identificadas pelos códigos 7000.00.00 – Receita Intraorçamentária Corrente – e 8000.00.00 – Receita Intraorçamentária de Capital. Elas são específicas de operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, realizadas na mesma esfera de governo (federal, estadual ou municipal).

---

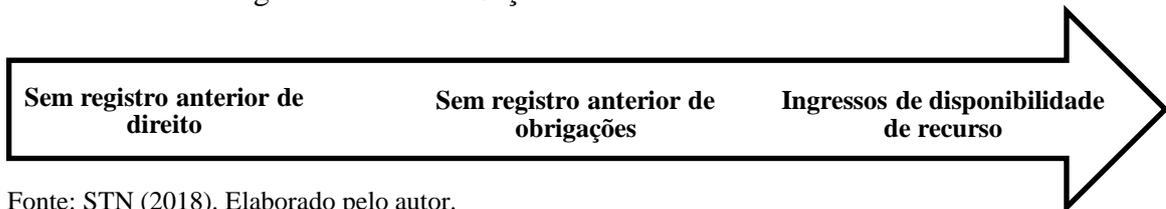
<sup>1</sup> Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (BRASIL, 2005).

## 1.1 Regime da receita e da despesa pública

Na ótica orçamentária, os estágios da receita ajudam a definir o regime da receita orçamentária. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018, p. 52) declara que as etapas da receita orçamentária podem ser resumidas em: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. A arrecadação é a fase da entrega dos recursos devido ao Tesouro pelos devedores e/ou contribuintes aos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas a receber. Não há na arrecadação a necessidade de atendimento ao princípio do caixa único, pois somente com o recolhimento, os valores serão depositados na conta única do ente público<sup>2</sup>.

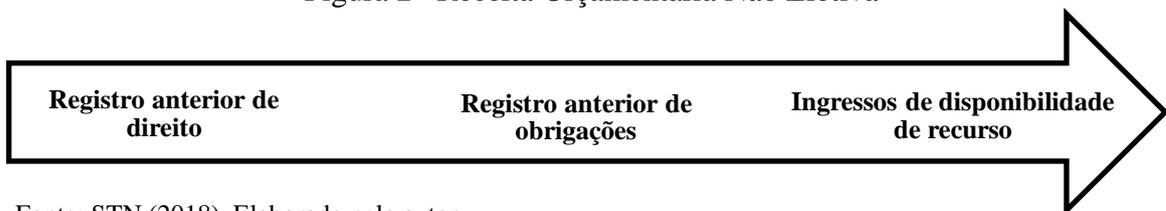
As receitas orçamentárias podem ser efetivas e não efetivas de acordo com Mota (2009, p. 88), que também assinala a possibilidade de relacionar a execução orçamentária com a situação do patrimônio líquido da entidade. A STN (2018, p. 31) entende que: 1. Receita Orçamentária Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidade de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes (Figura 1); e 2. Receita Orçamentária Não Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes (Figura 2), como as operações de crédito.

Figura 1 – Receita Orçamentária Efetiva



Fonte: STN (2018). Elaborado pelo autor.

Figura 2 – Receita Orçamentária Não Efetiva



Fonte: STN (2018). Elaborado pelo autor.

<sup>2</sup>Albuquerque (2006, p. 185) trata do reconhecimento da receita pública e afirma que ela não respeita exatamente o regime de caixa e muito menos o regime de competência, seguindo uma dinâmica ou regime próprio definido na legislação. O procedimento não permite a adequada informação dos ativos e até de passivos, provocando também um ambiente nebuloso na ótica orçamentária.

Na ótica orçamentária, o regime da despesa está alinhado com o princípio da anualidade orçamentária e com a emissão da nota de empenho. A despesa orçamentária existe a partir do momento que o empenho é efetuado, aperfeiçoando-se por meio da liquidação e completando seu ciclo no pagamento. Albuquerque (2006, p. 253), enfocando o reconhecimento da despesa pública, afirma que no setor público, as despesas relativas a direitos legais dos servidores públicos somente são reconhecidas quando da liquidação das despesas referentes à folha de pagamento do mês em que o servidor receberá efetivamente o benefício. Esse procedimento contraria o princípio da competência da despesa, pois não considera uma variação patrimonial diminutiva e um passivo incorrido, criando um problema de informação contábil e orçamentária.

Para o adequado entendimento do regime da despesa orçamentária é necessário conhecer as principais fases da despesa orçamentária: a fixação, o empenho, a liquidação e o pagamento. A fixação compõe o planejamento e as três últimas fases a execução da despesa orçamentária. Existem, ainda, outras fases acessórias e burocráticas para a implementação das principais fases. A fixação da despesa é o primeiro limitador do gasto público. O empenho é o instrumento de comprometimento do orçamento, gerando futura obrigação de pagamento. A liquidação é a verificação de todos os requisitos para se proceder o pagamento. O momento do pagamento é a efetiva saída de recurso do caixa do ente público, extinguindo-se a obrigação.

Quadro 1 – Fases da despesa orçamentária

Fases da despesa orçamentária	Descrição
Fixação	Limitação do valor autorizado para execução da despesa orçamentária. A fixação da despesa tem como pré-requisito a estimativa da receita, pois não pode haver autorização legislativa de orçamento desequilibrado.
Empenho	Ato de criação da despesa e cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Fica evidente que a emissão do empenho manifesta o compromisso do Estado em desembolsar no futuro em favor do contratado.
Liquidação	Segundo estágio da despesa orçamentária em que é verificado o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação é atividade administrativa de conferência, devendo ser registrada em contabilidade para possibilitar o pagamento da despesa verificada. Essa é a fase da despesa orçamentária que mais se aproxima do momento do fato gerador ocorrido. O fato que provoca a contabilização não precisa sofrer a fase da liquidação da despesa orçamentária para ser escriturado, pois a informação contábil deve ser tempestiva e integral em favor da representação fidedigna.
Pagamento	Ordem assinada por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, mediante saques contra a conta do Tesouro Nacional, tendo como requisito fundamental a regular liquidação.

Fonte: STN (2018). Elaborado pelo autor.

Segundo Niyama e Silva (2009, p. 286) outro aspecto importante do processo contábil do setor público é o problema do regime de contabilização. O tratamento adotado para as despesas de capital segundo o regime de caixa eleva a despesa no ano do desembolso. No curto e médio prazo existe diferença entre o regime de caixa e o regime de competência. Também é enfatizado que a adoção do regime misto na Contabilidade pública poderia ser justificada pela necessidade de maior controle do gasto público, mas países com adequada gestão de recursos públicos estão adotando o regime de competência e as normas internacionais de Contabilidade consolidam o regime de competência.

Mota (2009, p. 129) classifica as despesas orçamentárias em efetivas e não efetivas, repetindo o vínculo conceitual entre a ótica orçamentária e a ótica contábil. A despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação patrimonial líquida em Despesa Orçamentária Efetiva (Figura 3), sendo aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade, constituindo fato contábil modificativo diminutivo. Já a Despesa Orçamentária Não Efetiva (Figura 4) é aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade, constituindo fato contábil permutativo.

Figura 3 – Realização da Despesa Orçamentária Efetiva



Fonte: Mota (2019). Elaborado pelo autor.

Figura 4 – Realização da Despesa Orçamentária Não Efetiva



Fonte: Mota (2019). Elaborado pelo autor.

O regime de execução do orçamento brasileiro encontra-se, segundo Monteiro e Gomes (2013, p. 106), insculpido no artigo 35 da Lei 4.320/1964: "Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas". Com isso, pode-se verificar que o Brasil atualmente adota um regime de caixa modificado, em que,

na verdade, mais do que relacionar as despesas com o momento em que o recurso financeiro sai dos cofres públicos, o legislador optou por considerar a despesa executada no momento em que é feito o compromisso de realização do pagamento, representado pelo empenho. A definição de empenho encontra-se presente na mesma lei: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

De acordo com Blöndall (2003b, 2004, apud Monteiro e Gomes, 2013, p. 105), no orçamento por caixa, despesas e receitas são registradas no mesmo momento em que o caixa é movimentado por meio do ingresso ou dispêndio de disponibilidades financeiras. Neste, é irrelevante a data de ocorrência do fato gerador. A alocação de recursos seguindo o regime de caixa faz com que, a uma autorização orçamentária para o gasto, corresponda efetivamente uma saída de recursos de igual valor. Ao considerar que, para a grande maioria das transações governamentais, o tempo decorrido entre o fato gerador e a movimentação financeira é relativamente pequeno, a distorção das informações financeiras geralmente não envolve uma quantia considerável.

Segundo diversos autores referenciados por Monteiro e Gomes (2013, p. 108)<sup>3</sup>, o regime de caixa consegue retratar os gastos públicos de uma maneira direta, visto que os valores orçados serão aqueles que efetivamente sairão dos cofres públicos. Além disso, a aplicação da competência precisa que estimativas sejam realizadas, as quais, além de poderem ser mais facilmente manipuladas, também são de mais difícil compreensão, ou seja, existem preocupações com relação à geração das informações, bem como quanto a sua utilização. Provavelmente por essa razão, pesquisas ainda indiquem que o processo de tomada de decisão governamental continua a usar informações baseadas em caixa, mesmo depois de implantada a competência

De acordo com Schick (2007, apud Monteiro e Gomes 2013, p. 109), pode-se ver que o orçamento realizado conforme o regime de caixa pode ignorar a geração de contingências que serão pagas no futuro. Dessa forma, é identificado que o orçamento por competência pretenderia fazer com que os governos agissem com maior precaução ao realizar compromettimentos com baixo impacto no orçamento atual, mas que afetariam diversos exercícios fiscais. Assim, o melhor método para a medição do custo potencial dos compromissos de longo prazo é justamente o orçamento por competência, pois ele permite calcular o custo provável dos fluxos de caixa em valores presentes e antecipar medidas para

---

<sup>3</sup> Diamond (2006); Schick (2007); Gao (2007); Groot & Budding (2008) e Barton (2011).

que a sustentabilidade fiscal não seja comprometida, segundo Meyers (2009) e Salinas (2002), apud Monteiro e Gomes 2013, p. 109.

O regime de obrigação (utilizado nos Estados Unidos) tem como marco para a consideração da realização da despesa orçamentária a criação do vínculo legal para a execução dessa despesa. Dessa forma, em projetos de longo prazo, com execução da despesa em diversos exercícios financeiros, a despesa é considerada executada pelo seu valor total no início da realização do projeto, visto que o vínculo legal já foi estabelecido nesse momento, segundo GAO (2000) apud Monteiro e Gomes (2013, p. 105).

O orçamento, sendo peça fiscal, deveria abordar todos os fatos dentro do seu respectivo período, mas segundo Monteiro e Gomes (2013, p. 109) o orçamento realizado conforme o regime de caixa pode ignorar a geração de contingências que serão pagas no futuro.

O regime de caixa não tem a finalidade de apresentar a completa situação econômico-financeira de uma entidade. Para Pigatto (2010, p. 825), a falha do regime de caixa reside no fato de não fornecer informações sobre outros ativos e passivos, nem o impacto do consumo dos ativos do governo adquiridos no passado, nem o comprometimento futuro dos ativos através da geração de passivos. Centra-se apenas no fluxo de caixa do período, ignorando outros fluxos de recursos que afetam a capacidade do governo em prestar benefícios atuais e futuros à população. Como vantagem, pode-se enumerar sua maior objetividade de informação, menos sujeita a julgamentos por parte de quem a elabora e permitindo uma compreensão mais fácil pelo legislativo, pois os conceitos de arrecadação e de desembolso são de domínio público.

## 1.2 Atributo Orçamentário da União para cálculo do Resultado Primário

Com a finalidade de gerenciar a quantidade e a qualidade do gasto público, de fazer cumprir as leis e de promover a adequação da responsabilidade fiscal, são utilizados atributos orçamentários na marcação das fases da receita e da despesa orçamentaria. Os atributos têm o poder de tratar de forma particular e própria cada item orçamentário, proporcionando singularidade às naturezas dos gastos públicos e das receitas públicas, oportunizando a transparência que a administração orçamentária e financeira exige.

As receitas do governo federal quando participam do cálculo do Resultado Primário são classificadas em Receitas Primárias (RP) e quando não são incluídas no cálculo são classificadas em Receitas Financeiras (RF). A Secretaria de Orçamento Federal (2019, p. 14) orienta que as RP referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte

das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das unidades orçamentárias, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.

As Receitas Financeiras (RF) são geralmente adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das aplicações financeiras da União, entre outras. Como regra geral, são aquelas que não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro), uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. A exceção a essa regra é a receita advinda dos juros de operações financeiras, que, apesar de contribuírem com a redução do endividamento líquido, também se caracterizam como RF.

No âmbito da despesa, existe um atributo para apoiar a apuração do Resultado Primário, que identifica se a despesa é financeira (DF) ou se é primária (DP). A DP é considerada na apuração do Resultado Primário para cumprimento da meta fiscal. Entre as despesas primárias estão as de execução obrigatória e as que seriam de execução discricionária. A partir de 2019<sup>4</sup>, todas as programações orçamentárias devem ser executadas, garantindo-se a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Cabe destacar que as dotações passíveis de execução serão destinadas ou a despesas financeiras ou a despesas primárias, não podendo assumir as duas classificações.

---

<sup>4</sup> Emenda Constitucional nº 100, 26 de junho de 2019 (BRASIL, 2019).

## Capítulo 2

### Ativos, Passivos e as Variações Patrimoniais do Setor Público

Os resultados apurados pelo Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 2014, aderido ao regime de competência, afetam o patrimônio líquido por meio das variações de ativos e passivos (STN, 2019) (Figura 5).

Figura 5 – Patrimônio líquido



Fonte: STN (2019). Elaborado pelo autor.

A situação patrimonial líquida pode ser um montante residual positivo ou negativo. As variações positivas não advindas de contribuições dos proprietários geram receitas ou uma variação patrimonial aumentativa (VPA); na mesma condição, as variações negativas geram despesas ou uma variação patrimonial diminutiva (VPD). O confronto entre receitas e despesas resulta no superávit ou no déficit da entidade pública, resultado que mede seu desempenho em termos contábeis e é conhecido como resultado patrimonial (STN, 2019) (Figura 6).

Figura 6 – Resultado patrimonial



Fonte: STN (2019). Elaborado pelo autor.

O Resultado Patrimonial figura como um indicador de desempenho econômico na aplicação dos recursos diante de um retorno esperado. O regime contábil deste demonstrativo é a competência, que estabelece que os fatos devem ser registrados quando ocorrerem, independentemente dos pagamentos e recebimentos. Esse princípio viabiliza o confronto entre a VPA e a VPD, as quais devem proporcionar benefícios econômicos. Cabe destacar que na área pública os benefícios econômicos são normalmente substituídos por benefícios sociais.

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) é um demonstrativo contábil do setor público obrigatório segundo a Lei 4320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A DVP é dinâmica, pois apresenta a variação do patrimônio da entidade de um período em relação ao anterior por meio de dados quantitativos e suas naturezas, de maneira que evidencia a causa da transformação patrimonial. Sua principal divisão é em Variação Patrimonial Ativa (VPA) e Variação Patrimonial Diminutiva (VPD).

A VPA decorre de aumentos de ativos sem aumentos proporcionais de passivos ou decorre da redução de passivos sem redução proporcionais de ativos. A VPD decorre de aumentos de passivos sem aumentos proporcionais de ativos ou decorre de redução de ativos sem reduções proporcionais de passivos de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2019). Os fatos da realização das variações patrimoniais aumentativa e diminutiva estão descritos no Quadro 1 de modo genérico.

Quadro 2 – Variação patrimonial aumentativa (VPA) e variação patrimonial diminutiva (VPD)

VPA	VPD
a) Nas transações com contribuintes e terceiros, quando estes efetuarem o pagamento ou assumirem compromisso firme de efetivá-lo, quer pela ocorrência de um fato gerador de natureza tributária, investidura na propriedade de bens anteriormente pertencentes à entidade, ou fruição de serviços por esta prestados.	a) Quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro.
b) Quando da extinção, parcial ou total, de um passivo, qualquer que seja o motivo, sem o desaparecimento concomitante de um ativo de valor igual ou maior.	b) Diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo.
c) Pela geração natural de novos ativos independentemente da intervenção de terceiros.	c) Pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo.
d) No recebimento efetivo de doações e subvenções.	

Fonte: STN (2019). Elaborado pelo autor.

Entretanto, nem todo evento ou transação contábil gera variações quantitativas no patrimônio das entidades. Existem fatos que geram apenas variações qualitativas. A associação entre a mensuração e as características qualitativas dos elementos patrimoniais – ativos e passivos e receitas e despesas – é fundamental para a sua incorporação nas informações contábeis. É importante ressaltar que a incorporação de ativos, passivos e suas variações na demonstração contábil ocorre após a verificação da validade dos critérios para sua existência e mensuração de sua base monetária.

Cada ativo e passivo é realizado, respeitada sua natureza, por eventos particulares. Por exemplo, Ativos do Imobilizado e do Intangível têm a tendência de realização pelas suas vidas úteis, gerando variações patrimoniais diminutivas por meio de depreciação e amortização. Já os Ativos Circulantes, pelo decorrer de prazo, podem ser fonte de variações patrimoniais diminutivas, pois adiantamentos aguardam um evento definitivo para alterar a situação líquida patrimonial. Alguns passivos resultam em variações patrimoniais aumentativas por meio de efetivação de condições para permanência de recursos no patrimônio das entidades, perdendo então a possibilidade de devolução.

O resultado patrimonial e a informação contábil variam conforme o regime de realização da variação patrimonial aumentativa e variação patrimonial diminutiva. Borges (2010, p. 885-886) descreve dois exemplos em que o reconhecimento de uma receita e despesa, respectivamente, pelo regime de competência e de caixa distingue a situação patrimonial de uma entidade.

No primeiro caso, quando uma prefeitura municipal emite boletos de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) o direito de receber o tributo é criado na data de registro da cobrança pelo regime de competência. Assim, a prefeitura pode reconhecer a receita como tributos a receber e seu patrimônio cresce. No segundo caso, quando uma delegacia de polícia adquire uma viatura à vista, pelo regime de caixa o valor total pago pelo veículo é reconhecido como despesa na data do pagamento. Dessa forma, o gestor público precisa utilizar registros extra contábeis para acessar informações relativas à necessidade de reposição da frota. Adotando-se o regime de competência, a viatura é reconhecida como um ativo que sofre depreciação ao longo de sua vida útil. Caso a vida útil do veículo seja de quatro anos, por exemplo, se nada extraordinário ocorrer com a ela, a cada mês a despesa relativa a 1/48 do custo de aquisição é reconhecida e a informação contábil sinaliza a necessidade de renovação da frota.

Devido à possibilidade de aplicação de diferentes regimes e normas contábeis, a informação contábil deve ser validada. É imprescindível que auditoria credite a informação contábil prestada, opinando acerca da conformidade com as normas de contabilidade aplicada às demonstrações contábeis em cada exercício. Um exemplo dessa necessidade é dado pela auditoria frustrada realizada pelo Tribunal de Contas da União (2019, p. 280) do Balanço Geral da União do exercício de 2018. O órgão não obteve evidências apropriadas e suficientes para fundamentar o Balanço Geral da União daquele exercício e se absteve de emitir opinião.

### Capítulo 3

#### **Resultado Primário – base conceitual, métodos e abrangência<sup>5</sup>**

O Resultado Primário é expressão da dimensão da variação da dívida pública por meio das operações do governo. Para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Resultado Primário é obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O Resultado Primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. O Resultado Primário é uma apuração que revela o equilíbrio das contas públicas.

Paganotto, Oliveira e Antunes (2017, p. 68) asseguram que o Resultado Primário é o excedente bruto do governo, dado pela diferença simples entre receitas e despesas primárias (fluxo de caixa não financeiro), a ser utilizado para pagar os juros da dívida pública e controlar o endividamento do Estado. Esse indicador evidencia o esforço fiscal do setor público, livre da “carga” dos déficits incorridos no passado e permite avaliar a capacidade do governo de honrar compromissos.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no parágrafo 1º do seu artigo 4º afirma que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Para planejar as metas fiscais do exercício seguinte, várias variáveis econômicas são avaliadas, tais como: Produto Interno Bruto, taxa real de juro implícito sobre a dívida líquida do Governo, câmbio e inflação média (% anual) projetada com base em índice oficial de inflação.

Para a STN, o Resultado Primário requerido, após ponderações das variáveis econômicas, é o saldo das receitas e despesas primárias, que representa a economia fiscal que o governo se disporá a alcançar. O estoque da dívida pública é um dos elementos importantes para a gestão fiscal responsável e equilibrada, tendo espaço importante na Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 30 da LRF possibilitou o envio de proposta de limite de dívida consolidada por parte do Presidente da República ao Senado Federal, fazendo-se cumprir o disposto na Constituição Federal em seu artigo 52 (BRASIL, 1988).

---

<sup>5</sup> A introdução deste capítulo e a subseção 3.1 baseiam-se em STN (2019b). Em todo capítulo, a Secretaria do Tesouro Nacional também será referida por sua sigla STN.

Por meio da Resolução nº 40, de 2001 (BRASIL, 2001), o Senado Federal exerceu sua competência e dispôs sobre os limites globais para o montante da Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A DCL seria calculada abatendo-se do montante apurado da Dívida Consolidada (DC) as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. O parâmetro para controle das obrigações será o conceito de DCL.

A RSF nº 40/2001 define dívida consolidada líquida como dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. No cálculo da dívida pública consolidada as duplicidades devem ser excluídas, conforme definição do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

O orçamento também é um parâmetro para a composição da dívida pública consolidada. Segunda a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integram a dívida pública consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos e as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Levando em consideração a RSF nº 40/2001, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que serão consideradas receitas primárias aquelas receitas orçamentárias que efetivamente diminuem o montante da DCL, ou seja, que aumentam as disponibilidades de caixa do ente sem um equivalente aumento no montante de sua dívida consolidada, excetuadas aquelas com características financeiras (como juros sobre empréstimos concedidos ou remunerações de disponibilidades financeiras) e aquelas fruto de alienação de investimentos. De modo antagônico, as despesas primárias são os desembolsos que diminuem o estoque das disponibilidades de caixa e de haveres financeiros sem a correspondente e proporcional queda do estoque da dívida consolidada. Tanto as receitas quanto as despesas primárias obedecem ao regime de caixa, pois são sensibilizadas pela alteração positiva e negativa do estoque das disponibilidades de caixa e de haveres financeiros.

Nas instruções de preenchimento do Demonstrativo das Metas Fiscais dos estados, DF e municípios, a STN orienta que o Resultado Primário indica se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com sua arrecadação, ou seja, se as Receitas Primárias são capazes de suportar as Despesas Primárias. Para a STN, a receita pública é uma variável

sob a qual o poder público tem bem menos controle do que a despesa pública. Essa representa seus próprios gastos (em que pese uma parcela bastante relevante das despesas públicas serem de caráter obrigatório e de difícil eliminação ou contenção uma vez criadas); assim, havendo frustração de receitas, não resta ao gestor alternativa para cumprir as metas fiscais vigentes senão cortar despesas discricionárias.

O art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou mecanismo bimestral de verificação da arrecadação da receita prevista para equacionar as metas de Resultado Primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caso a arrecadação não tenha comportamento em conformidade com as metas fiscais, haverá efeito de bloqueio de despesas públicas para compensar a frustração de arrecadação. A LRF também utiliza o Resultado Primário para recondução ao limite de dívida consolidado, fazendo-se uso do instrumento de limitação de empenho, diminuindo os gastos públicos. Ao ultrapassar o limite de dívida consolidada, o ente deverá retornar ao limite nos próximos três quadrimestres, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.

A LRF exerceu bastante influência sobre a dívida pública de curto prazo em seu primeiro período de existência, mas seus efeitos foram enfraquecendo. Silva; Souza Melo e Moura (2014, p. 365) inferiram que a intervenção da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou impacto no instante de sua aplicação e revelou-se uma intervenção na redução da dívida pública Federal de curto prazo. O Resultado Primário é importante para avaliar o confronto entre as receitas e despesas primárias, avaliando a receita e a despesa que mais influenciam as contas públicas. Silva; Souza Melo e Moura (2014, p. 366) afirmam que a LRF contribuiu para melhora no Resultado Primário dos municípios.

Devido aos controles de endividamento impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a dívida pública não teve tendência de crescimento nos primeiros dez anos da aplicação da Lei. Para Silva; Souza Melo e Moura (2014, p. 367), de forma geral a dívida pública federal decresceu de forma significativa quando comparada dez anos antes da aplicação da LRF. Esta redução não demonstrada por todo o período pelo impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi possível graças à elevação de receitas, provocada pela elevada carga tributária, e principalmente pelo grande crescimento econômico observado no período e elevados superávits primários. E obviamente o acentuado decréscimo da dívida externa, revertendo o posicionamento do país de devedor a credor no cenário mundial.

### 3.1 Métodos de cálculo do Resultado Primário

A medição do Resultado Primário pode ser realizada por meio da variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida (DCL), usualmente denominado critério “abaixo da linha”. Alternativamente, o Resultado Primário pode ser estimado pela apuração das receitas e despesas que causaram a alteração da DCL, denominado critério “acima da linha”. Em qualquer um dos casos, o regime das receitas e despesas usado na apuração do Resultado Primário é o de caixa, sempre submetido ao orçamento público.

A metodologia "abaixo da linha" leva em consideração as mudanças no estoque da dívida consolidada líquida. Não obstante, pode ser feita também a análise das causas dos desequilíbrios, realizada a partir dos componentes do resultado (receitas e despesas orçamentárias), cuja apuração é conseguida pelo critério "acima da linha". O resultado fiscal obtido pelas duas metodologias é comparável e, desta forma, ambas as estatísticas são importantes para a boa evidenciação da política fiscal, devendo ser utilizadas de forma complementar.

A Secretaria do Tesouro Nacional afirma que é preciso salientar que o principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador foi a DCL, não existindo limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal ou legislação correlata. O ente fica encarregado de estabelecer a meta de Resultado Primário e de resultado nominal para o exercício seguinte, por meio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) no Anexo de Metas Fiscais (AMF), encaminhado ao Poder Legislativo.

Segundo o IMF (2014, p. 85), na demonstração de operações, a receita deve ser registrada de acordo com o regime de competência, e na Demonstração de Fontes e Usos de Caixa, os recebimentos de caixa das atividades operacionais são registrados de acordo com o regime de caixa. Reforçando o regime de competência – o Manual Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 2014 –, Sathler (2016, p. 6) afirma que as despesas, de acordo com o preconizado no Manual, são as transações que levam a um decréscimo no patrimônio líquido da entidade.

Transações com bens de capital que não afetam o patrimônio líquido estão presentes nos demonstrativos do MEFP 2014, atestando Sathler (2016, p.8), afirma que também estão classificados neste trabalho, de acordo com o padrão MEFP, os valores de transações líquidas não financeiras, que constam no capítulo 8 do Manual de 2014. Esses valores se tornam relevantes porque, apesar de não serem despesas, marcam os gastos que o governo faz com investimentos. Essas transações são fatos meramente permutativos, em que há acréscimo e

decréscimo simultâneo nos ativos e passivos da entidade de maneira que não haja alteração do patrimônio líquido<sup>6</sup>.

Em seu parágrafo 4º do artigo 9º, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão mista permanente de Senadores e Deputados ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. Também o artigo 132 da LDO de 2019 (BRASIL, 2019) impõe que para fins de realização da audiência pública prevista no § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até três dias antes da referida audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de Resultado Primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

É importante o destaque da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o demonstrativo dos resultados primário e nominal da União: que o demonstrativo que integrará o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) da União será elaborado por critério de apuração distinto do adotado atualmente no Resultado do Tesouro Nacional, utilizando dados contábeis e orçamentários registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). As informações do RREO deverão ser elaboradas a partir dos dados contábeis consolidados de todas as unidades gestoras, no âmbito da Administração Direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas primárias diminuem o estoque das disponibilidades de caixa no momento de seu pagamento, aumentando, por consequência, o montante da Dívida Consolidada Líquida. Contudo, no cálculo da DCL, os restos a pagar processados são deduzidos das disponibilidades de caixa, impactando o valor da dívida líquida já no momento de sua inscrição. O valor das variações no saldo de restos a pagar deve ser excluído do cálculo do Resultado Primário no período de apuração, pois não afeta o caixa na sua inscrição. A afetação ocorrerá no momento do pagamento dos restos a pagar.

As receitas de alienação de investimentos permanentes não são consideradas, devendo o Resultado Primário ser alcançado sem o efeito positivo dessa arrecadação. A STN afirma que as receitas de alienação de investimentos permanentes historicamente são consideradas como não-primárias, pois não são resultado das operações típicas do governo, não sendo possível

---

<sup>6</sup> Por exemplo: compra de um imóvel, pois no momento da ocorrência da transação há um aumento de ativo – registro do imóvel que está sendo comprado – e um decréscimo simultâneo de outro ativo – diminuição do dinheiro disponível.

gerar sistematicamente resultados positivos com esse tipo receita. Nesse sentido, são expurgadas do Resultado Primário, não fazendo parte do cálculo “acima da linha”.

O pagamento de passivos que compõem a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não impacta os resultados fiscais, pois o efeito é nulo. Ocorre simultaneamente a saída da disponibilidade de caixa e em igual valor a baixa de dívida consolidada, não alterando a DCL, surgindo a necessidade de ajuste negativo do resultado nominal. Para fins de apuração do Resultado Primário – “acima da Linha” (a partir das receitas e despesas primárias), a Secretaria do Tesouro Nacional desconsidera as receitas e despesas intraorçamentárias; a contribuição patronal, por ser uma receita intraorçamentária, não será registrada para fins de cálculo do Resultado Primário.

De acordo com a STN, a apuração acima da linha do Resultado Primário possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da DCL. Em contrapartida, déficits primários têm como consequência o aumento da DCL. Para a STN, o valor total arrecadado de receitas oriundas de alienação de investimentos permanentes corresponde aos valores obtidos da venda de ativos permanentes (bens e direitos realizáveis a longo prazo), subtraído das despesas de vendas (imposto de renda sobre a operação, comissão de venda e gastos com avaliação e reestruturação dos ativos) e acrescido das dívidas transferidas identificadas no sistema financeiro. Esses investimentos, por serem permanentes, não estão classificados como haveres financeiros.

Os valores resultantes da alienação de investimentos permanentes não entram para o cálculo do Resultado Primário e deve haver ajuste negativo no cálculo do resultado nominal, pois o montante da DCL está reduzido pelo aumento da disponibilidade financeira por causa da arrecadação. Os demais ingressos provenientes da alienação de bens móveis e imóveis, à exceção das receitas de alienação de investimentos temporários e de investimentos permanentes, configuram receita primária, pois tais ativos são utilizados nas atividades operacionais da entidade. Não são consideradas no cálculo do Resultado Primário o Resultado do Banco Central, a Remuneração das Disponibilidades do Tesouro e o Resgate de Títulos do Tesouro.

Como já destacado, a despesa pública começa no empenho da despesa, seguindo para a liquidação e por fim o pagamento, que é o desembolso efetivo. Somente o pagamento afeta o Resultado Primário. Os demais estágios podem ser apresentados no Resultado Primário para fins de transparência e previsão de desembolso. São evidenciadas as despesas deduzidas do cálculo do Resultado Primário, tais como os pagamentos de juros e encargos da dívida e suas

respectivas amortizações. Os passivos reconhecidos devem ser incorporados e correspondem às dívidas juridicamente devidas, de valor certo, reconhecidas pelo governo e representativas de déficits passados que não mais ocorrem no presente, tais como: parcelamentos de dívida junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Os valores de precatórios integrantes da DC que forem reconhecidos no período de apuração também devem constar nesse item. Ressalte-se que para proceder o preenchimento dessa linha, tais passivos devem necessariamente ser computados na Dívida Consolidada.

Como os passivos reconhecidos sem depender da execução orçamentária não afetam o resultado acima da linha e afetam a Dívida Consolidada, há a necessidade de ajustes. Os passivos supervenientes sem execução orçamentária terão que ser diminuídos para se encontrar o resultado nominal ajustado. Tais assunções de dívidas impactam a apuração do Resultado Primário. Essas obrigações financeiras são reconhecidas intempestivamente na contabilidade e geralmente não passaram pelos fluxos orçamentários.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional, tendo em vista que as dívidas e as disponibilidades de caixa do Regime Próprio de Previdência Social não compõem a Dívida Consolidada Líquida (DCL), neste item, devem ser registradas as situações em que as receitas e despesas do RPPS impactem o Resultado Primário acima da linha, tais como:

i) despesas primárias do exercício custeadas com recursos de superávit de exercícios anteriores do RPPS, visto que, nesse caso, haverá impacto no Resultado Primário acima da linha e não haverá redução na disponibilidade de caixa, pois as disponibilidades do RPPS não são consideradas como dedução da dívida consolidada.

ii) Apuração, no período, de superávit com os recursos do RPPS, visto que esses recursos não serão computados como disponibilidade de caixa na apuração da DCL.

Para a STN (2019, p. 272), entre as informações relevantes a serem colocadas em nota pode-se destacar a execução de despesas primárias custeadas com saldos de exercícios anteriores e com receitas de operações de crédito, visto que esses recursos não compõem a receita primária.

Ainda devem ser registrados em nota, a existência de dotação para reserva do RPPS, visto que parte das receitas de contribuição para o RPPS direcionadas para a capitalização pode aumentar a receita primária; o detalhamento dos investimentos permanentes alienados e dos passivos reconhecidos ou mesmo cancelados; desembolsos efetuados que deveriam ter sido registrados como despesas orçamentárias primárias no momento de sua realização, mas que até o momento não foram classificados como tal; além de outras identificadas pelo gestor.

A STN identifica as despesas e receitas intraorçamentárias para evitar a dupla contagem, quando ocorrerem dispêndios de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito do mesmo ente da Federação.

Paganotto; Oliveira e Antunes (2017, p. 85) afirmam que a prática de gerenciamento de Resultado Primário é crescente, em volume e em sofisticação. O uso de restos a pagar sempre existiu, mas de forma apenas pontual até 2004. Em 2005, o uso de restos a pagar se tornou contínuo e crescente e, além disso, surgiu também a sistemática de abatimento das metas. Em 2008, o dividendo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CEF) começou a ser manipulado e outras operações com partes relacionadas foram desenvolvidas a partir de 2010. Isso indica que a ocorrência de manipulação em determinado ano influencia a prática no período subsequente.

Evangelista (2017, p. 60) considera que diante das inconsistências encontradas na apuração do Resultado Primário e da identificação do impacto do abatimento das metas no atingimento das metas definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), faz-se necessário definir em regulamento critérios objetivos de metodologia de apuração de definição de meta e de Resultado Primário.

O Tribunal de Contas da União (2019, p. 378), em seu relatório de auditoria do Balanço Geral da União de 2018, expõe que de 2014 a 2016 houve descolamento entre receitas e despesas primárias em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), devido à elevação das despesas primárias obrigatórias e à queda da arrecadação federal em virtude da crise econômica. Registre-se que o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, impede o crescimento real do total das despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, de modo que eventual crescimento do PIB não resulta em ampliação dos limites de despesa, visto que o Teto de Gastos é insensível à variação da arrecadação.

### **3.2 Abrangência do Resultado Primário**

A Secretaria do Tesouro Nacional (2019b) indica que o demonstrativo de metas anuais se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal compreende os Poderes do ente, os fundos, órgãos e entidades, da administração direta e indireta, inclusive

fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O Orçamento da Seguridade Social abrange todos os órgãos e entidades, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, vinculados à Seguridade Social.

Para a STN, entes da federação são as pessoas jurídicas de Direito Público Interno (União, cada estado, o Distrito Federal e cada município). Para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas referências aos entes da Federação estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas), o Poder Judiciário e o Ministério Público, abrangendo as administrações diretas e indiretas, inclusive fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. A empresa estatal dependente é aquela controlada pelo ente da Federação que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade<sup>7</sup>.

A STN (2019b) explica que, aparentemente, o conceito de empresa estatal dependente parece destoar do conceito trazido pela LC 101/2000, em seu art. 2.º, inc. III. Esse inciso define que “empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária” sem nada fazer referência a exercícios financeiros. No entanto, a dissonância é apenas aparente, uma vez que as duas definições se complementam.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional (2019, p. 59), o Anexo de Metas Fiscais que integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá ser elaborado, de acordo com o § 2º do art. 1º da LRF, pelo Poder Executivo da União, estados, Distrito Federal e municípios, abrangendo tanto o Poder Executivo quanto os Poderes Legislativo e Judiciário. O Anexo abrangerá os órgãos da Administração Direta dos Poderes, e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, e as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (empresas estatais dependentes), inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e custeio, ou de auxílios para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste

---

<sup>7</sup> Portanto, deverão ser excluídos dos demonstrativos fiscais os valores relativos às empresas estatais que não dependem do orçamento do ente da Federação para custear suas atividades, ou seja, as empresas estatais independentes.

caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital. Para dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, ele deve ser composto por (STN, 2019b, p. 59):

- a) Demonstrativo 1 – Metas Anuais;
- b) Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;

O cumprimento das metas deve ser acompanhado com base nas informações divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal. O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta, de todos os Poderes, constituídos pelas autarquias, fundações, fundos especiais, e as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (empresas estatais dependentes), inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Esse documento deverá ser assinado pelo chefe do Poder Executivo que estiver no exercício do mandato na data da publicação do relatório ou por pessoa a quem ele tenha legalmente delegado essa competência. Qualquer dos dois deve fazê-lo em conjunto com o profissional de contabilidade responsável pela elaboração do relatório (STN, 2019, p. 157).

#### *Resultado do Tesouro Nacional*<sup>8</sup>

A medição do Resultado Primário apresentado no Relatório do Tesouro Nacional (RTN) tem a função de explicar a variação líquida da dívida pública apresentada pelo Banco Central do Brasil para o cumprimento da meta de resultado fiscal.

As receitas são formadas pelas receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, diminuídas pelos incentivos fiscais, somando-se ainda a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e as receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil - RFB. Para encontrar a receita líquida, o montante encontrado deve ser diminuído das transferências por repartição da receita. É uma saída do caixa da União para o caixa dos demais entes da federação.

Compõem as despesas as saídas referentes aos benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, outras despesas obrigatórias e as despesas discricionárias de todos os poderes. Para completar as despesas, soma-se ainda a formação do Fundo Soberano do Brasil, chegando-

---

<sup>8</sup> Esta subseção baseia-se em STN (2020a).

se ao primário do Governo Central. Dois ajustes metodológicos são efetuados: Itaipu e dos regimes caixa-competência. De forma residual, são acertadas discrepâncias estatísticas para se alcançar o Resultado Primário do Governo Central.

#### *Relatório do Banco Central<sup>9</sup>*

O Banco Central do Brasil (BCB) considera que o setor público não-financeiro, base das estatísticas divulgadas, compreende a administração direta e indireta do governo federal (inclusive Previdência Social), a administração direta e indireta dos governos regionais (estados e municípios), o BCB e as empresas estatais não-financeiras das três esferas de governo, exceto as Empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras.

É importante evidenciar que as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo BCB não estão vinculadas a critérios contábeis e legais. A consolidação é feita observando-se os registros contábeis das fontes fornecedoras de dados. Essas, por sua vez, seguem os critérios definidos pela legislação vigente para a sua contabilização. Assim podem ser feitas estatísticas fiscais mais restritas, retirando o Banco Central e as empresas estatais, permanecendo na unidade consolidada apenas a administração direta e indireta do governo federal (inclusive Previdência Social). Essa unidade menor confunde-se com as entidades pertencentes ao orçamento fiscal e da Seguridade Social no âmbito da União.

O Banco Central entende que as informações sobre Necessidades de Financiamento são calculadas a partir da variação da Dívida Líquida, utilizando o critério conhecido como “abaixo da linha”. Como assinalado anteriormente, por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro.

A necessidade de financiamento do setor público sob a ótica de resultado primária considera apenas as variações de ativos e passivos não-financeiros do resultado fiscal do setor público. Esse valor é encontrado diminuindo os juros nominais incorporados por competência, incidentes sobre a dívida líquida. O regime de caixa também se sobrepõe ao cálculo da necessidade de financiamento do setor público. O Banco Central afirma que as NFSP são apuradas pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como

---

<sup>9</sup> Esta subseção baseia-se em BCB (2019).

déficit quando são pagas, e não quando são geradas. Isso vale para as receitas, que são computadas quando entram no caixa do governo, e não quando ocorre o fato gerador.

### **3.3 Demonstrações do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014<sup>10</sup>**

A estatística fiscal de um ente público é composta pelas unidades institucionais residentes e não residentes, realizando políticas públicas como atividade principal. As unidades institucionais residentes são aquelas capazes de realizar atividades econômicas e outras transações, demonstrando seu patrimônio por meio de balanço composto por ativos, passivos e patrimônio líquido, realizando suas atividades no território econômico, sendo este a área sob o controle econômico efetivo de um único governo. Por sua vez, as unidades institucionais não residentes são aquelas que desenvolvem atividades econômicas em outro território econômico.

Uma análise interessante das unidades institucionais residentes é a baseada nas atividades primárias. Agrupam-se as unidades de forma setorial e subsetorial, evidenciando-se a dimensão macroeconômica setorial e global. O conceito de território econômico no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) de 2014 é o mesmo que o utilizado nos demais sistemas estatísticos. O centro de interesse econômico predominante é o que determina o território de cada residência da unidade institucional. As unidades de governo têm atividades próprias devido ao seu caráter de setor público. Essas atividades envolvem funções econômicas, funções políticas e de regulação da economia.

Para Sathler (2016, p. 3), a classificação de acordo com o MEFP 2014 proporciona um relatório bem mais discriminado que o elaborado sob a égide dos Manuais da STN, que, por sua vez, estão em consonância com o Manual Técnico de Orçamento (MTO) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). O nível de detalhe é bem mais interessante, principalmente no que tange a benefícios previdenciários e assistenciais, além de tratar de maneira diferenciada o efeito contínuo da dívida pública sob as contas públicas.

Na produção de estatísticas fiscais, a composição das atividades de governo é dividida em Governo Central, Governos Estaduais e Governos Municipais, formando o agrupamento do Governo Geral. Para fins de compilação das estatísticas brasileiras, o Governo Central (GC) é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de Corporações Públicas Financeiras, conforme a Secretaria do Tesouro Nacional.

---

<sup>10</sup> Esta subseção baseia-se em STN (2020a).

O Governo Central (União) tem no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a base dos seus registros contábeis, estando todas as entidades e órgãos pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social obrigados a realizar seus registros contábeis nele. Como a abrangência do Governo Central é maior que as informações disponíveis no SIAFI, a STN disciplinará a forma de captação dos dados relativos às organizações sociais e conselhos federais classificados no Governo Central que, posteriormente, serão consolidados pela STN. Devido ao uso quase que total do SIAFI no âmbito da União, a revisão da abrangência a cada cinco anos fica automática para as entidades participantes do OFSS e para as demais entidades que compõem o Governo Central permanece a necessidade de revisão metodológica de abrangência.

As estatísticas fiscais modernas atuam tanto em fluxos como em estoques. O estado patrimonial de ativos, passivos e do patrimônio líquido em determinado momento é o estoque acumulado desses elementos patrimoniais. Os fluxos explicam a variação patrimonial entre o período de abertura de operações e o seu período de encerramento. A estatística fiscal atual utiliza o regime de competência para registro das variações patrimoniais. Com este método, os fluxos se registram quando se cria, transforma, troca, transfere ou extingue o valor econômico. 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. A utilização desse critério procura adequar plenamente o momento do registro com o modo pelo qual se definem as atividades econômicas e outros fluxos. Assim se capta automaticamente qualquer acumulação de atrasos na forma de obrigações vencidas, mas ainda não pagas.

O regime de caixa também é utilizado nas estatísticas fiscais. As operações de governo demandam bens e serviços da economia e devem ser visualizadas por meio do fluxo de caixa, o qual é utilizado no Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa. A avaliação de ativos e passivos deve ser realizada a preços de mercados. Valores históricos devem ser atualizados ao valor de provável realização na data da demonstração de encerramento de exercício. Por fim, os valores das estatísticas fiscais do setor público devem ser consistentes e livres de duplicidades. Para isso deve ser adotada a técnica de consolidação, de forma a eliminar relações econômicas entre as unidades que serão agrupadas em uma nova unidade.

O modelo do Manual de Estatística Fiscal do Setor Público 2014 traz um apoio à análise fiscal e para isso não se pode restringir ao imediatismo do regime de caixa. O regime de competência acompanha as transações desde o seu início até sua realização, independente dos efeitos sobre o caixa durante sua existência. Dado o contexto de maior espaço fiscal no curto prazo e a preocupação com equilíbrio intertemporal das contas públicas, a Secretaria do Tesouro

Nacional sinaliza que cresceu a necessidade de dados não disponíveis nas transações de caixa como base para a avaliação de políticas fiscais, em linha com os padrões e normas internacionais.

Para a análise das estatísticas fiscais do setor público, quatro demonstrativos são principais:

- Demonstrativo de Operações de Governo;
- Demonstrativo de Outros Fluxos Econômicos;
- Balanço Patrimonial; e
- Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa.

Também fazem parte do conjunto de demonstrativos de forma complementar o Demonstrativo de Variações Totais no Patrimônio Líquido e o Demonstrativo Resumido de Passivos Contingentes Explícitos e Obrigações Implícitas Líquidas para Benefícios Futuros da Seguridade Social.

O Demonstrativo de Operações de Governo apresenta o resultado operacional líquido e o resultado operacional bruto. O resultado operacional líquido é valor da diferença entre a receita e a despesa. Somando-se ao resultado operacional líquido o consumo de capital fixo, é formado o resultado operacional bruto. Para a Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado operacional líquido é um indicador sintético da sustentabilidade corrente das operações do governo. Deduzindo-se a aquisição líquida de ativos não financeiro do resultado operacional líquido, encontramos o indicador de empréstimo/endividamento líquido, que pode ser detalhado no resultado líquido das transações com ativos e passivos financeiros.

O empréstimo/endividamento líquido é um indicador sintético que revela a medida em que o governo coloca recursos financeiros à disposição de outros setores da economia ou utiliza os recursos financeiros gerados por outros setores. Pode, portanto, ser visto como indicador do efeito financeiro da atividade governamental sobre o resto da economia.

O Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa apresenta a variação líquida do próprio caixa do governo. Os fluxos de entrada e saída de caixa são divididos em operações correntes, transações com ativos não financeiros e transações envolvendo ativos e passivos financeiros. As informações a respeito das fontes e usos de caixa são importantes para se avaliar a liquidez do setor governo geral. Percebe-se que o Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa é detalhado com os mesmos tipos de transações. A diferença está no regime, pois o primeiro usa o regime de competência e o segundo o regime de caixa.

O Demonstrativo de Outros Fluxos Econômicos absorve as variações de ativos, passivos e patrimônio líquido não tratados pelas transações do Demonstrativo de Operações de Governo.

Essas variações no patrimônio líquido são por ganhos/perdas por detenção ou variações de volume. As variações por ganhos/perdas por detenção decorrem de variações no valor de ativos e passivos por movimento de preço e câmbio. As variações de volume decorrem de descobertas de novos ativos, de exaustão ou de destruição de ativos.

O Balanço Patrimonial demonstra o estoque de ativos, de passivos e do patrimônio líquido ao final de um exercício, tendo a explicação da variação de saldo inicial e final no Demonstrativo de Operações de Governo e no Demonstrativo de Outros Fluxos Econômicos. Segundo a STN, o Demonstrativo de Variações Totais no Patrimônio Líquido combina os resultados do Demonstrativo de Operações do Governo e do Demonstrativo de Outros Fluxos Econômicos para exprimir, em um só demonstrativo, todos os fatores responsáveis por alterações no patrimônio líquido durante o período.

Com o fim de evidenciar possíveis fatos danosos ao patrimônio da entidade, o Demonstrativo Resumido de Passivos Contingentes Explícitos e Obrigações Implícitas Líquidas para Benefícios Futuros da Seguridade Social apresenta as contingências que são situações iniciadas que, dependendo de eventos futuros, poderão prejudicar a posição financeira ou a capacidade de prestação de serviço. É importante para um governo estar ciente dos passivos contingentes que surgem dos seus programas de seguridade social. Essas contingências são calculadas como o valor presente dos benefícios futuros que já tenham sido adquiridos de acordo com as leis e regulamentos em vigência, líquido do valor presente das contribuições futuras esperadas, também de acordo com as leis e regulamentos vigentes, como conta no Manual de Estatísticas Finanças Públicas de 2014 da Secretaria do Tesouro Nacional.

### **3.4 Alguns casos internacionais**

*A National Conference of State Legislatures* traz estudo onde os pesquisadores do projeto Fiscal 50 do *Pew Charitable Trusts*, que rastreia e analisa as principais tendências fiscais e econômicas. Esses pesquisadores usaram técnicas de contabilidade de competência para obter uma visão de longo prazo da saúde financeira de todos os 50 estados norte-americanos, com base nos orçamentos anuais ou bienais (LAYS, 2019, p. 23).

O estudo verificou que entre os exercícios fiscais de 2003 a 2017, 40 estados tiveram resultado financeiro positivo e 10 não arrecadaram receitas suficientes para cobrir as suas despesas. Segundo o estudo, esses estados transportaram despesas diferidas por serviços prestados anteriormente, como o custo anual dos benefícios de aposentadoria dos funcionários públicos. Tais medidas levam aos futuros contribuintes alguns dos custos de operação do

governo e de prestação de serviços, o que pode comprometer a flexibilidade fiscal de um estado a longo prazo. Assim, o estudo revela que a visão de longo prazo também produz dados mais comparáveis entre estados. Examinar a receita agregada como uma parcela das despesas agregadas transcende os altos e baixos temporários que os estados experimentam ao longo dos anos, pois permite que os fundos excedentes coletados nos anos de liberação compensem os déficits em outros anos.

O ambiente fiscal de curto prazo e o valor da efetiva arrecadação não permitem conclusões sóbrias sobre a verdadeira situação fiscal. A *National Conference of State Legislatures* afirma que, observando os saldos dos estados ano a ano, os déficits ocorreram principalmente durante e imediatamente após as crises econômicas de 2001 e 2007-09, sugerindo que os desafios da maioria dos estados eram temporários. Por exemplo, todos, exceto Louisiana, Montana, Dakota do Norte e Virgínia Ocidental, tiveram déficits em 2009, o ponto mais baixo da Grande Recessão.

Segundo a *National Conference of State Legislatures* (LAYS, 2019), é importante observar que, apenas porque um estado levantou receita suficiente ao longo do tempo para cobrir as despesas totais, não significa necessariamente que pagou todas as contas. Dakota do Norte, por exemplo, trazia superávits em quase todos os anos estudados, mas frequentemente ficava para trás com as contribuições anuais para seu sistema de pensões, optando por usar o dinheiro para outros fins. Portanto, os indicadores de contabilidade de exercício determinam os meios, mas não reconciliam se a receita foi usada para cobrir despesas específicas. Coletar mais receita do que despesas a longo prazo é apenas uma das condições necessárias para alcançar o equilíbrio fiscal. Outros *insights* podem ser obtidos ao examinar a dívida e as obrigações de longo prazo dos estados. A *National Conference of State Legislatures* encerra o estudo afirmando que a contabilidade de competência pode ajudar a fornecer a perspectiva de longo prazo desses estados para obter uma imagem verdadeira de sua saúde fiscal.

Segundo Herbest (2010, p.22), o *International Federation of Accountants* (IFAC) tem incentivado os países a adotarem o regime de competência no setor público com a publicação da cartilha “*Study 14 – Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities.*” O estudo foi desenvolvido principalmente por profissionais contábeis, e o propósito principal da publicação desse estudo é ajudar as entidades a realizar a convergências para contabilidade com base no regime de competência conforme os padrões estabelecidos pelo IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*).

A Fédération des Experts Comptables Européens (2003, p. 3), pondera que pode haver benefícios substanciais com a introdução da contabilidade de competência usando o IPSAS. Os benefícios declarados com a utilização dos padrões do IPSAS são:

- As contas do plano de contas com base no regime de competência do IPSAS são mais completas do que no regime de caixa por definição, eles também eliminam o escopo da manipulação de pagamentos e recebimentos para atender aos objetivos de relatórios e controle (embora deixando margem para outras formas de manipulação);
- A informação disponível a partir da contabilidade com base no regime de competência favorece uma melhor qualidade de gestão e tomada de decisão, incluindo sobre a alocação de recursos;
- A oportunidade de mudar comportamentos organizacionais por meio da utilização de incentivos e de sanções, incluindo-se comparações com os custos da prestação de serviços pelos setores privados e voluntários;
- A oportunidade de estabelecer uma medida de desempenho eficaz que não é afetada pelas particularidades de pagamentos e recebimentos em numerário, e que inclui informações sobre passivos e ativos circulantes e não circulantes;
- Os custos dos ativos de capital (imobilizado) estão distribuídos ao longo da vida útil desses ativos; e
- Uma avaliação mais eficaz e confiável da saúde financeira da organização.

Segundo Torres (2004, p. 450), os países anglo-saxões e a Suécia, em nível central, divulgam as demonstrações financeiras consideradas típicas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o *International Federation of Accountants* (IFAC) em um sistema contábil de competência. As exceções são o Canadá, que não inclui informações sobre ativos físicos no balanço patrimonial, e os EUA, que não fornecem informações sobre depreciação no balanço. Todos os países da zona do Mercosul, exceto o Uruguai, previram um balanço semelhante ao do setor privado.

Torres (2004, p. 450) também afirma que os países, em nível central, com um maior grau de divulgação recomendado pelo IPSAS – Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido – são aquelas em que o regime de competência, incluindo depreciação, foram introduzidas em seu sistema contábil de todo o setor público, ou seja, em seus sistemas de orçamento e contabilidade. Outros países com pontuações mais altas, como EUA, Espanha, Finlândia, Suécia, Bolívia e Paraguai, divulgam demonstrações financeiras pelo regime de competência, mas mantêm o processo orçamentário em regime de caixa ou caixa modificado. Nesse segundo

grupo de países, Bolívia, Paraguai e Espanha fornecem informações sobre depreciação no balanço.

Torres (2004, p. 455) conclui que reformas do setor público em nível nacional, juntamente com organizações internacionais, estão incentivando o movimento contábil governamental para o regime de competência total, a fim de melhorar a prestação de contas, a confiabilidade e transparência dos relatórios financeiros do governo. Atualmente, a maioria dos países desenvolvidos adotou aspectos básicos da contabilidade de competência como base para seu orçamento e relatório e não há evidências de que essa tendência esteja revertendo. Isso apontaria, a longo prazo, um processo de convergência para os sistemas de contabilidade governamentais baseados nas IPSAS, mesmo nos países com sistemas de administração pública legalistas nos quais a contabilidade não está relacionada a outras reformas de gestão financeira.

No entanto, Mangualde (2013, p. 142) afirma que a experiência inglesa sugere que as reformas contábeis do setor público não preveniram diretamente crise financeira nos governos locais. O financiamento do governo local inglês depende fortemente das transferências do governo central. Enquanto a contabilidade por regime de competência ajuda a identificar as obrigações que são passivos e para melhor divulgar a posição financeira, as Normas Internacionais de Contabilidade não acrescentaram benefícios significativos para justificar os custos de sua adoção. Os gerentes ingleses sugeriram que a regulamentação seguida pelo governo local (municipal) teria um impacto direto sobre a gestão financeira e seria mais suscetível do que as normas internacionais de contabilidade à contabilidade criativa. As expectativas brasileiras não foram correspondidas, pois esperavam que uma nova estrutura contábil não favorecesse a contabilidade criativa.

## **Capítulo 4**

### **Resultado Primário – do fluxo ao estoque**

A gestão do patrimônio público não pode depender apenas dos ingressos e saídas de recursos do caixa, mas deve associar o estoque de ativos e passivos ao fluxo de caixa, o regime de competência e o regime de caixa.

Neste capítulo evidenciam-se as diferenças de comportamento dos métodos de apuração de resultado e apontar os ganhos de informação, os ganhos para a execução orçamentária e questões referentes à execução orçamentária por categoria econômica. A informação da amplitude e do desvio padrão das receitas trimestrais também apoiará a definição da uniformidade de apuração das receitas para evitar o bloqueio do orçamento. Por meio dos gráficos apresentados neste capítulo é demonstrado que o método internacional mais moderno de estatística de finanças pública, o MEFP 2014, trabalha com dados de fluxo de caixa e de regime de competência.

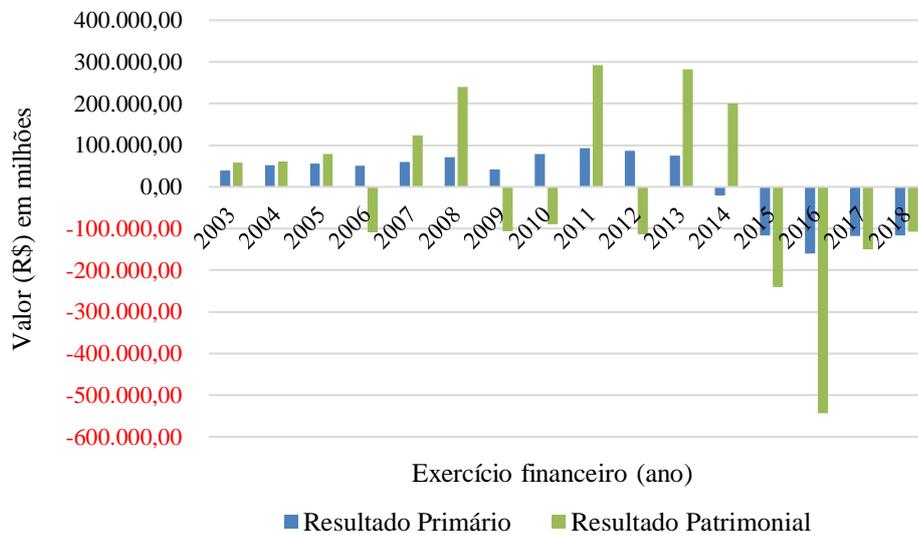
#### 4.1 Resultado financeiro e patrimonial de 16 exercícios da União

Nesse contexto, com o intuito de apurar o comportamento dos resultados baseados no regime de caixa e regime de competência, MEFP 1986 e resultado patrimonial da União, respectivamente, foram comparados resultados primários de 16 exercícios financeiros (2003-2018) segundo o critério acima da linha (baseado no MEFP 1986) (ANEXO A) e o resultado patrimonial da União (ANEXO B). Os resultados dessa comparação estão refletidos no Gráfico 4.1. Fica evidenciado que o resultado segundo a ótica orçamentário (regime de caixa) segue uma tendência sem mudanças inesperadas, pois os critérios orçamentários estão consolidados. Quanto ao resultado patrimonial, ainda não há uma estabilidade formada. A linha de valores tem mudanças bruscas de nível, revelando a falta de uniformidade dos critérios contábeis entre os exercícios. A adoção das normas internacionais de contabilidade pública pode estar provocando as intensas variações de valores no resultado patrimonial.

O resultado patrimonial da União calculado pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) tem valores mais acentuados em todos os exercícios, revelando uma marca do regime de competência, que registro o fato gerador integralmente no momento de sua ocorrência. Um resultado patrimonial negativo pode sinalizar problema de caixa em exercícios posteriores, necessitando de uma ação antecipada de gestão de ativos e passivos. Um resultado patrimonial positivo deve sinalizar uma possível composição positiva no caixa de futuros

exercícios. No entanto, faz-se necessária a análise entre o prazo de realização dos ativos e de liquidação dos passivos.

Gráfico 4.1 – Comparação entre o Resultado Primário da União pelo critério acima da linha de acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 1986 e o Resultado Patrimonial da União – Brasil – 2003-2018



Fonte: CGU (2019), STN (2019a; 2020b). Elaborado pelo autor.

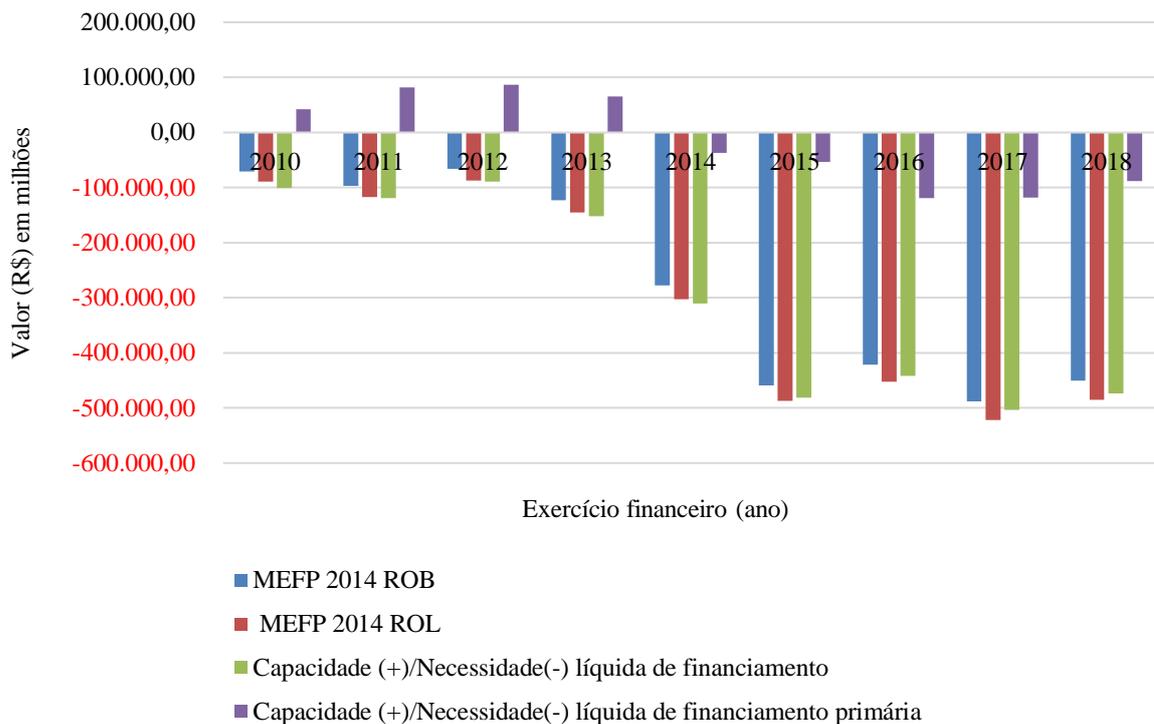
Está em processo de implementação no Brasil o MEFP 2014, a fim de buscar o alinhamento das práticas brasileiras às normas internacionais. No entanto, essa implementação está sendo efetivada sem a adoção integral do regime de competência. É possível verificar o impacto dos juros ativos e passivos nos resultados, bem como os gastos com investimento líquido de ativos não financeiros e as despesas de consumo de capital. Apresenta ainda a capacidade de financiamento das operações de governo sem as despesas com juros. É importante acompanhar o comportamento dos resultados do MEFP 2014, ponderando quais informações essas variáveis carregam ao longo dos exercícios financeiros, utilizando também o regime da competência, e não somente o regime de caixa.

Comparando-se os resultados sob a ótica do MEFP 2014, os resultados das operações do governo líquidos (ROL) e bruto (ROB), e a capacidade/necessidade líquida de financiamento (NLF) e a capacidade/necessidade líquida de financiamento primária (NLFP), de 2010 a 2018 (ANEXO C), conforme Gráfico 4.2, verifica-se que a NLFP é sempre mais positiva ou menos negativa, demonstrando que a despesa líquida de juros é um item material de incremento de despesa e de passivo, pois a sua retirada do cálculo torna esse resultado melhor que os demais.

A capacidade/necessidade de financiamento é absorvida pela despesa com juros, inviabilizando o financiamento de itens de infraestrutura e de inovação.

Em ambiente de investimento, a capacidade/necessidade de financiamento líquida deveria ser o resultado mais negativo que os demais, pois em comparação direta com o resultado das operações líquidas do governo, aquele resultado ainda incorpora os investimentos efetuados. Nos exercícios de 2015, 2017 e 2018, o resultado das operações líquidas do governo é mais negativo do que a capacidade/necessidade de financiamento líquida, pois existe um desinvestimento, uma perda de ativos não financeiros.

Gráfico 4.2 – Resultados das receitas e despesas das operações da União – Brasil – 2010-2018



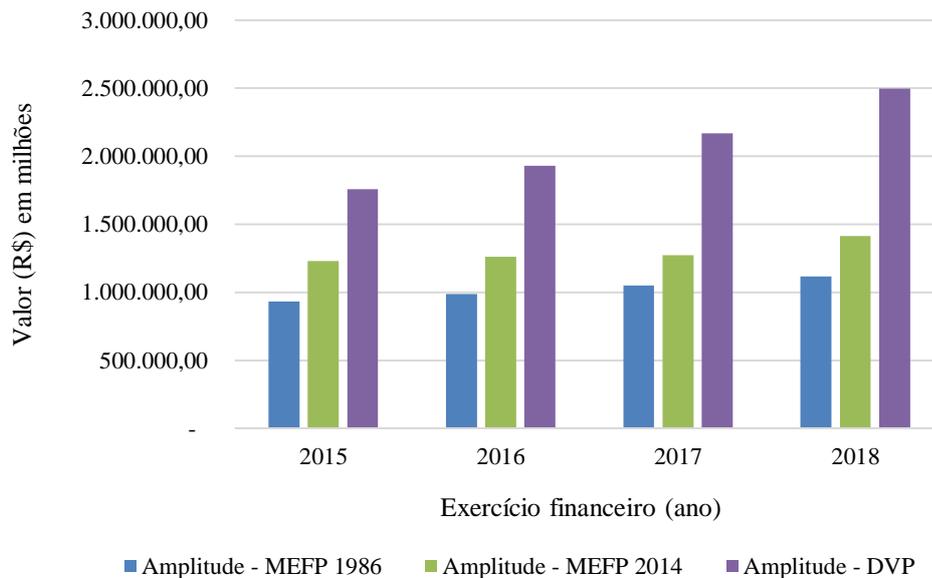
Fonte: STN, 2020b. Elaborado pelo autor.

Nota: Resultado Operacional Bruto (ROB), Resultado Operacional Líquido (ROL), Capacidade/Necessidade líquida de financiamento e Capacidade/Necessidade líquida de financiamento primária conforme o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 no âmbito da União.

O Gráfico 4.3 tem a finalidade de observar qual dos modelos tem a amplitude mais favorável quanto ao registro das receitas, mitigando a indisponibilidade de informação quanto à liquidez e à necessidade de bloquear o gasto público. A apuração da amplitude foi calculada entre as receitas do 1º trimestre e a receita acumulada do respectivo exercício financeiro, nos exercícios de 2015 a 2018, comparando os métodos do MEFP 1986, MEFP 2014 e o regime de competência (DVP) (ANEXO D). Em 2015 foi adotado novo padrão de plano de contas.

A amplitude apresentada pelas variações patrimoniais aumentativas, registradas pelo regime de competência, supera em todos os exercícios os resultados suportados pelo regime orçamentário. O valor do registro das variações patrimoniais aumentativas é maior após o 1º trimestre, o que não coopera para a adequada gestão anual de liquidez e suporte dos possíveis compromissos a serem assumidos pela execução orçamentária da despesa. A amplitude do registro das receitas no modelo atual, baseado no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 1986 e sob o regime de caixa, é a menor, mitigando os possíveis efeitos da falta de liquidez e possível bloqueio dos gastos públicos.

Gráfico 4.3 – Amplitude do registro das receitas da União – Brasil – 2015-2018



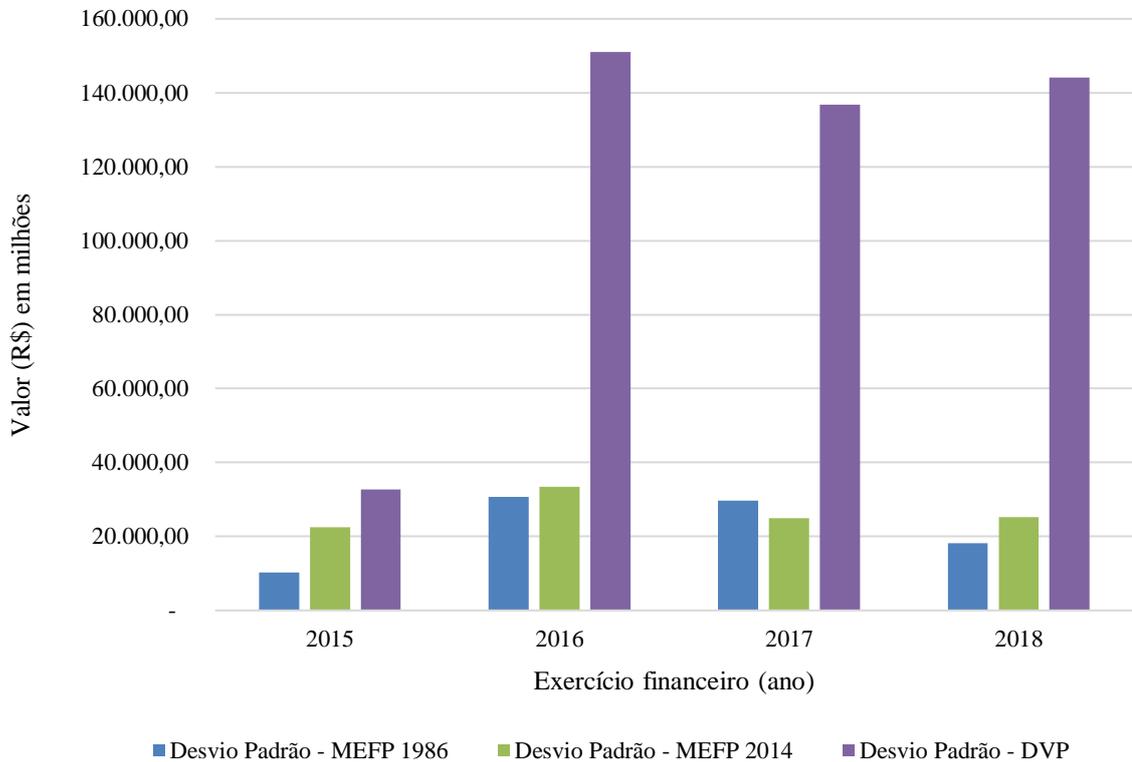
Fonte: STN (2019a; 2020a; 2020b). Elaborado pelo autor.

Nota: Amplitude pelo método do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 1986, do MEFP 1984 e da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

Foi calculado o desvio padrão das receitas registradas em cada um dos quatro trimestres de forma não acumulada pelo critério do Resultado do Tesouro Nacional do MEFP 1986, Resultado do Tesouro Nacional do MEFP 2014 e das variações patrimoniais aumentativas pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) (ANEXO D). O Gráfico 4.4 apresenta o grau de dispersão das receitas ao longo dos exercícios financeiros de 2015 a 2018 pelos três métodos de apuração. Praticamente não há diferença entre o desvio padrão das duas receitas que recuperam os dados pelo regime de caixa. O registro das variações patrimoniais aumentativas por competência é materialmente mais disperso a partir do exercício de 2016, comparado com

o registro da receita pelo regime de caixa. O registro da receita pelo regime de caixa é mais uniforme que o registro pelo regime de competência.

Gráfico 4.4 – Grau de dispersão (desvio padrão) das receitas da União – Brasil – 2015-2018

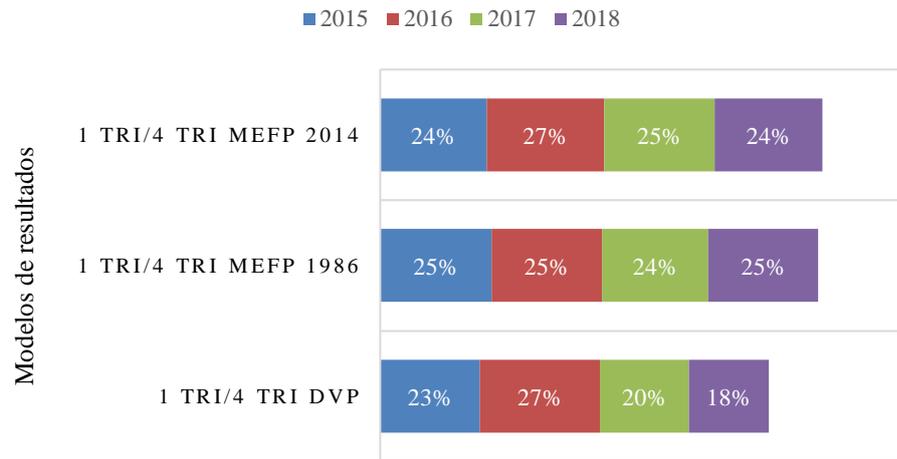


Fonte: STN (2019a; 2020a; 2020b). Elaborado pelo autor.

Nota: Desvio Padrão calculado pelo método do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 1986, do MEFP1984 e da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

O Gráfico 4.5 mostra qual dos modelos de resultado tem percentual de receita no 1º trimestre mais significativo em relação ao total registrado em cada exercício financeiro (ANEXO D). Em geral, os modelos que adotam o regime de caixa têm o percentual da receita no 1º trimestre maior em relação ao total do respectivo exercício comparado ao modelo que adota a receita pelo regime de competência. Isso indica que um possível bloqueio de orçamento seria menor pelos modelos que adotam o regime de caixa (MEFP 1986 e MEFP 2014) e maior para o modelo que adota o regime de competência (DVP). O registro significativo da receita ainda no 1º trimestre é importante para não inviabilizar a execução orçamentária da despesa do governo e equilibrar a situação fiscal do país.

Gráfico 4.5 – Percentual das receitas da União do 1º trimestre em relação ao total das receitas do exercício – Brasil – 2015-2018



Receitas do 1º trimestre sobre o total das receitas por exercício

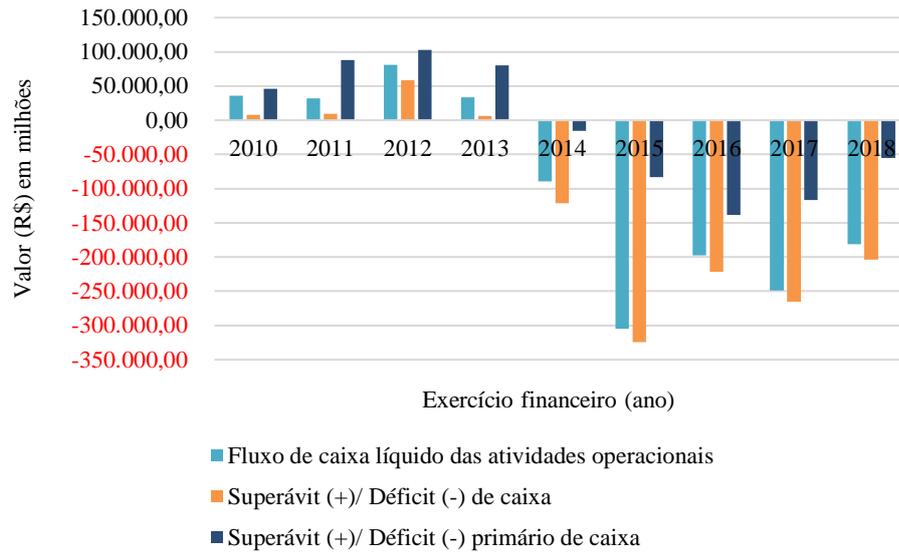
Fonte: STN (2019a; 2020a; 2020b). Elaborado pelo autor.

Nota: Resultados segundo o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 1986, MEFP1984 e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

O objetivo do Gráfico 4.6 é evidenciar que o MEFP 2014 atua de forma associada com o regime de competência e o regime de caixa, pois a gestão de finanças deve ter visão de curto e de longo prazos, regime de caixa e regime de competência. Na ótica de caixa, todos os fluxos são positivos até o exercício 2013. A partir do exercício de 2014, o fluxo de entradas e o fluxo de saídas de caixa são deficitários para pagar as atividades operacionais do governo (ANEXO E).

O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais somado ao fluxo de caixa de transações com ativos não financeiros eleva o déficit de caixa, pois mais recursos são necessários para pagar ativos não financeiros. É evidente também que o pagamento dos juros líquidos é material, pois superávit/déficit primário de caixa é mais positivo (ou menos negativo) que os demais resultados, pois se retira do cálculo o pagamento/recebimentos de juros.

Gráfico 4.6 – Fluxos de ingressos e saídas de caixa da União – Brasil – 2010-2018



Fonte: STN (2020a). Elaborado pelo autor.

#### 4.2 Principais ativos, passivos, variações do patrimônio e do fluxo de caixa da União

O ativo que impacta no Resultado Primário “acima da linha” diminuindo na dívida consolidada é o Caixa e o Equivalente de Caixa. Apesar de a dívida existir há disponibilidade para liquidá-la de forma imediata ou com alta liquidez. A própria característica de passivo inclui todas as obrigações no rol de compromissos que provocarão diminuição do caixa e por isso na dívida consolidada. Os passivos materialmente mais importantes são os Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo e os Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo.

Quanto às variações patrimoniais positivas, os impostos, taxas e contribuições são os fluxos que têm maior impacto na construção do Resultado Primário da União. Em relação às variações patrimoniais negativas, os benefícios previdenciários e assistenciais são os fluxos de maior materialidade na composição negativa do Resultado Primário. Devem ser adicionadas, também, as despesas com pessoal e encargos e as transferências e delegações concedidas.

Entre as atividades do fluxo de caixa, o fluxo das atividades operacionais é o de maior valor e apresenta a capacidade de sustentabilidade imediata da entidade. Nas atividades operacionais estão presentes de forma mais significativa as entradas com Receitas Derivadas e Originárias e as saídas com Pessoal e Demais Despesas. Pela natureza das suas informações, os adiantamentos, as entradas compensatórias em ativos e passivos e as transações intraorçamentárias são importantes na abordagem do Resultado Primário.

### 4.3 Integração dos resultados – estoques e fluxos

Os resultados apurados com base na execução orçamentária, incluindo os que perseguem o regime de caixa e o regime de competência, são os resultados com maior consistência, pois observa-se integridade dos critérios adotados entre os exercícios.

O resultado apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais não adota a execução orçamentária e é nesse demonstrativo que ocorrem as maiores variações entre os exercícios, devido às mudanças de critérios entre os exercícios. A busca por adoção das normas internacionais ainda que esteja avançada, carece ainda de consistência, adoção uniforme e de meios integrativos como sistemas estruturantes.

O controle das contas públicas não pode ser medido de forma isolada. A administração dos resultados governamentais tem que estar pautada na integração entre os resultados regidos pela ótica da competência e pela ótica do caixa. O resultado por estoque acompanha os fatos desde a sua origem até a sua completude, evidenciando as suas variações durante o período de sua existência. O resultado por fluxo de caixa não tem a mesma capacidade de monitoramento que o resultado por competência. No resultado pelo regime de caixa, a amplitude do fato é diminuída pelo exato momento em que ocorre uma entrada ou uma saída no caixa da entidade.

A integração entre o maior alcance do regime de competência e a medição da liquidez por meio do regime de caixa é bastante utilizada na gestão patrimonial. A performance da entidade é aferida pelos estoques acumulados segundo a ocorrência do fato gerador. A capacidade de pagamento e a liquidez da entidade têm importância fundamental para dar suporte ao indicador de *performance*. O fluxo de caixa, os vencimentos dos compromissos assumidos, a administração dos ativos e passivos de curto e longo prazo são completam o sistema de administração econômica e financeira de uma entidade.

O resultado por competência e a adequada administração financeira se integrados vão possibilitar o fornecimento de serviços e produtos por parte de uma entidade, sem a existência de flutuações de operações e quebra de planejamento.

### 4.4 A execução orçamentária

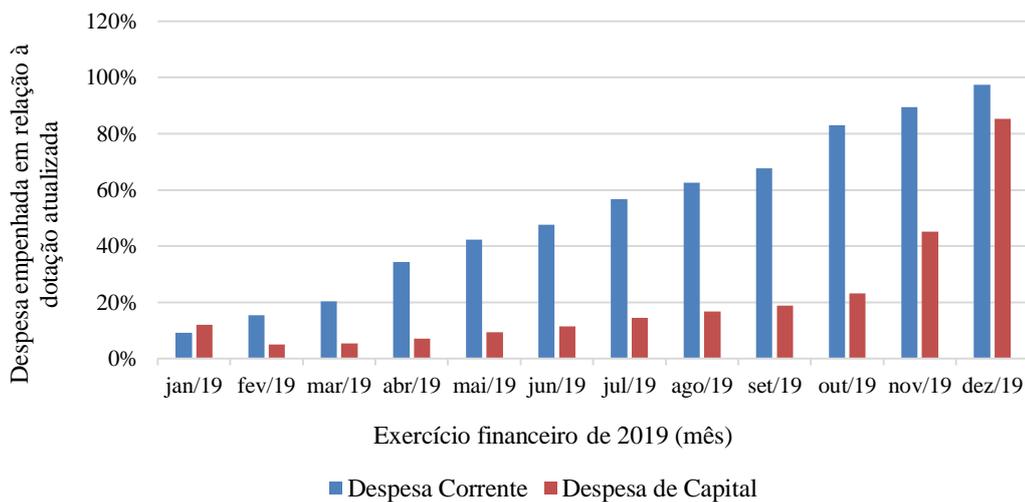
Os Gráficos 4.7 a 4.11 notabilizam que a execução orçamentária da despesa não prioriza os gastos que geram benefícios mais longos. As chamadas despesas de capital não são prioritariamente objetos de execução, pois as despesas correntes absorvem a disponibilidade da

dotação orçamentária para manutenção do funcionamento da administração e para a prestação imediata de serviços públicos (ANEXO F).

Devido à incerteza da capacidade de execução orçamentária, visivelmente é privilegiado o empenho das despesas correntes, que suportam o funcionamento das unidades da União. As despesas de capital não assumem patamar relevante de empenho no início dos exercícios analisados, crescendo de forma significativa no último mês devido ao aumento da capacidade de empenho e provável suficiência de empenho das despesas correntes.

O empenho no exercício de 2019 aumenta crescentemente a cada mês durante o ano. Existe uma diferença grande entre o empenho das despesas correntes e das despesas de capital. As despesas correntes terminam janeiro com 9% empenhado, terminam o primeiro semestre com o percentual próximo a 50%, chegando a 97% no fim do exercício financeiro. As despesas de capital no primeiro mês alcançam 12% de empenho, terminando o primeiro semestre com 11% de empenho, chegando a 85% no fim do exercício financeiro, conforme Gráfico 4.7.

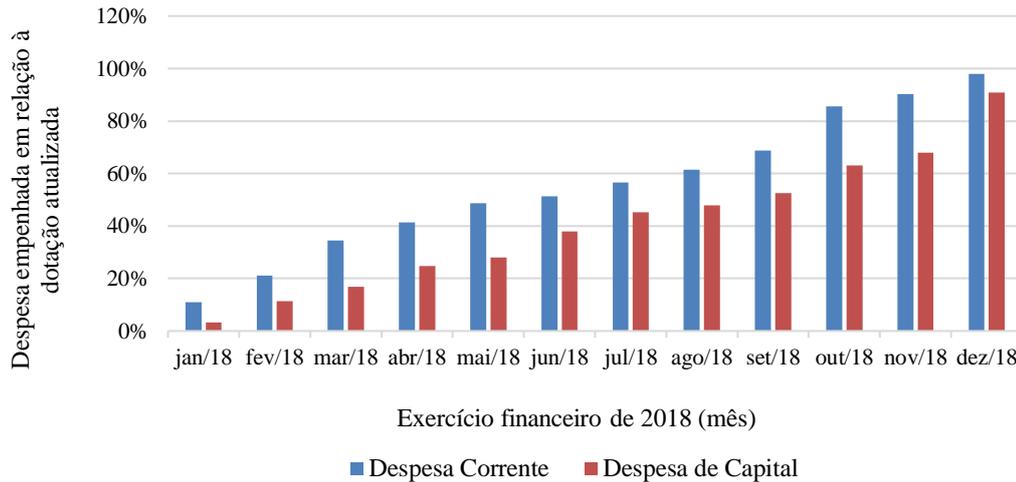
Gráfico 4.7 – Percentual da despesa empenhada em relação à dotação atualizada – corrente e de capital – Brasil – exercício 2019



Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.

O empenho no exercício de 2018 aumenta crescentemente a cada mês durante o ano. Existe uma diferença grande entre o empenho das despesas correntes e das despesas de capital. As despesas correntes terminam janeiro com 11% empenhado, terminando o primeiro semestre com o percentual próximo a 51%, chegando a 98% no fim do exercício financeiro. As despesas de capital no primeiro mês alcançam 3% de empenho, terminando o primeiro semestre com 38% de empenho, chegando a 91% no fim do exercício financeiro (Gráfico 4.8).

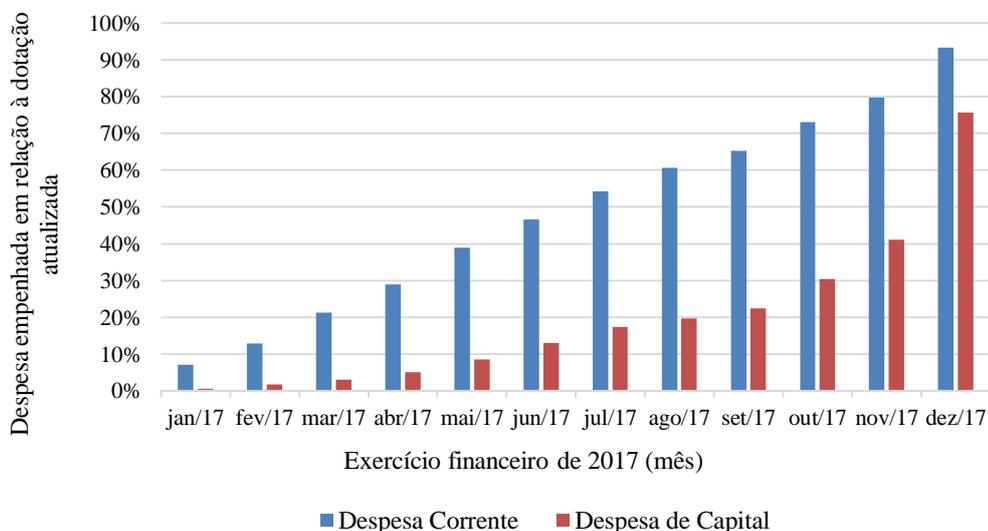
Gráfico 4.8 – Percentual da despesa empenhada em relação à dotação atualizada – corrente e de capital – Brasil – exercício 2018



Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.

O empenho no exercício de 2017 aumenta crescentemente a cada mês durante o ano. Existe uma diferença grande entre o empenho das despesas correntes e das despesas de capital. O Gráfico 4.9 aponta que as despesas correntes terminam janeiro com 7% empenhado e o primeiro semestre com o percentual próximo a 47%, chegando a 93% no fim do exercício financeiro. As despesas de capital no primeiro mês alcançam 1% de empenho, terminando o primeiro semestre com 13% de empenho, chegando a 76% no fim do exercício financeiro.

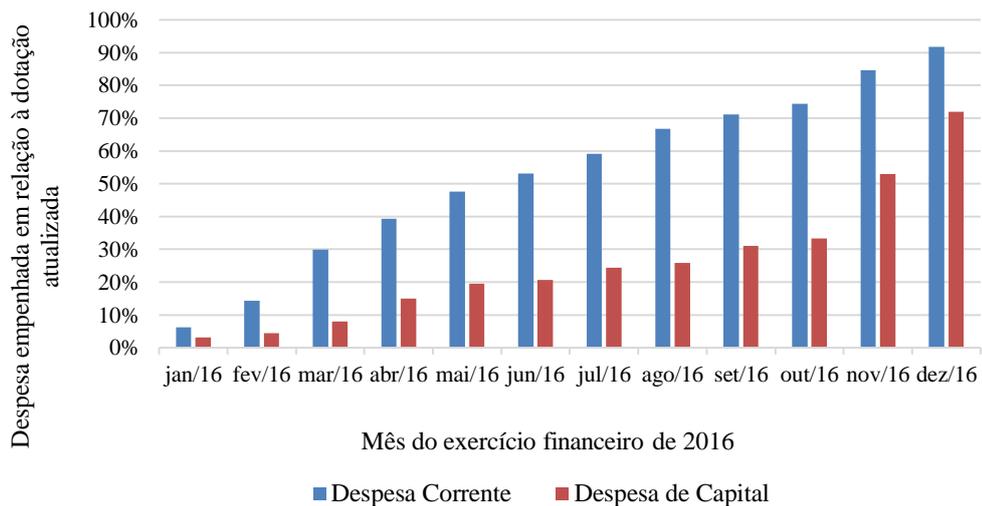
Gráfico 4.9 – Percentual da despesa empenhada em relação à dotação atualizada – corrente e de capital – União – exercício 2017



Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.

O empenho no exercício de 2016 também aumenta mensal e crescentemente no transcorrer do ano. Há uma diferença grande entre o empenho das despesas correntes e de capital. O Gráfico 4.10 demonstra que as despesas correntes terminam janeiro com 6% de empenho, terminando o primeiro semestre com cerca de 53%, chegando a 92% no fim do exercício financeiro. As despesas de capital no primeiro mês alcançam 3% de empenho, terminando o primeiro semestre com 21% de empenho, chegando a 72% no fim do ano.

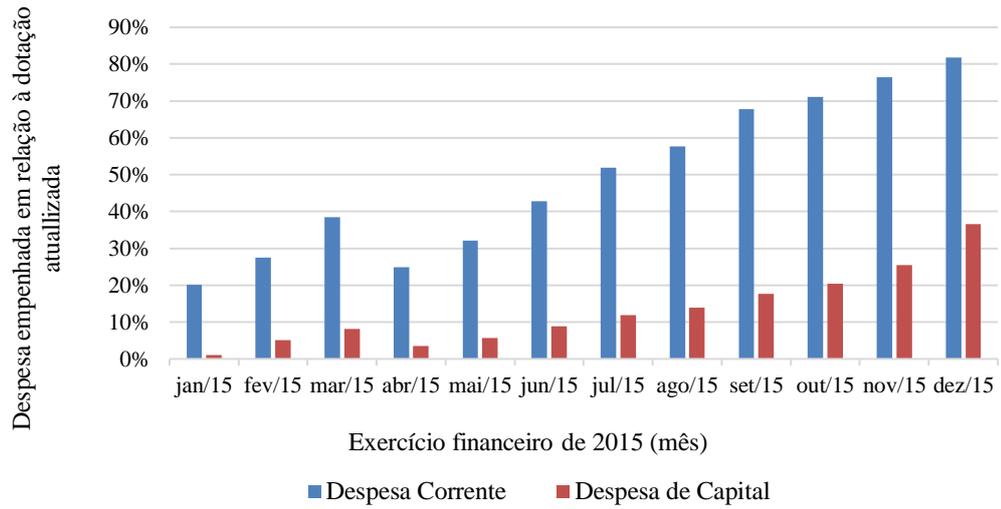
Gráfico 4.10 – Percentual da despesa empenhada em relação à dotação atualizada – corrente e de capital – União – exercício 2016



Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.

O empenho no exercício de 2015 também aumenta mensal e crescentemente no transcorrer do ano, ocorrendo um ajuste na capacidade de empenho no mês de abril. Existe uma diferença grande entre o empenho das despesas correntes e das despesas de capital. As despesas correntes terminam janeiro com 20% empenhado, terminando o primeiro semestre com o percentual próximo a 43%, chegando a 82% no fim do exercício financeiro. As despesas de capital no primeiro mês alcançam 1% de empenho, terminando o primeiro semestre com 9% de empenho, chegando a apenas 37% no fim do exercício financeiro de acordo com o Gráfico 4.11.

Gráfico 4.11 – Percentual da despesa empenhada em relação à dotação atualizada – corrente e de capital – Brasil – exercício 2015



Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.

## Capítulo 5

### Gestão do Resultado Primário por Estoque e Fluxo

A gestão do Resultado Primário não é um mecanismo único e simples de controle das contas públicas. O estoque de ativos e passivos, assim como os prazos de realização e liquidação, impõe informação primordial de curto prazo para a gestão da programação financeira de desembolso dos gastos públicos. Por isso, deve ser considerado para apoiar as tomadas de decisão em conjunto com o fluxo de movimento do caixa. A gestão do Resultado Primário por estoque é mais complexa e depende de controles mais elaborados. Contudo, permite antecipar problemas de médio e longo prazos nas contas públicas e mitigar efeitos danosos ao patrimônio público.

O regime de competência viabiliza fontes de financiamento do gasto público por meio de convênios de receita e doações com objetos próprios, pois não afetam o Resultado Primário e fomentam setores importantes em seus pontos estratégicos. A gestão de estoque e fluxo poderá equilibrar a execução orçamentaria no decorrer do exercício financeiro devido ao ganho na periodicidade da execução orçamentária, o que torna possível o planejamento do gasto e seu uso com qualidade. Ganha também a programação de desembolsos, cuja gestão a partir da integração das informações de estoque e fluxo permite o planejamento estratégico de formação de caixa e desembolsos.

#### 5.1 Impacto nas fontes de financiamento

As fontes de financiamento são classificadas em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes têm característica de serem efetivas e as de capital de serem não efetivas. O valor das receitas correntes é mais expressivo que os valores das receitas de capital. No exercício de 2018 por exemplo, as receitas correntes alcançaram o montante de R\$ 1.569.321 milhões e as de capital R\$ 837.063 milhões. Entre as receitas correntes, as receitas tributárias e as de contribuições são as de maior valor R\$ 507.176 milhões e R\$ 864.297 milhões no exercício de 2018, respectivamente.

Como as receitas correntes são caracterizadas como receitas efetivas e são de pronto recebimento, somente as receitas patrimoniais e as receitas de transferência podem ser afetadas com o registro pelo regime de competência. A distribuição antecipada de dividendos é uma receita patrimonial e não afeta a apuração do Resultado Primário no exercício do ingresso do recurso pelo regime de competência. Isso porque o registro que acompanha o recurso é uma

obrigação e não afeta o patrimônio líquido. No exercício de 2018, as receitas patrimoniais somaram R\$ 111.858 milhões.

As receitas de transferência também podem ser afetadas pelo regime de competência, pois recebimentos de receitas de convênios e doações não afetariam de forma imediata o Resultado Primário. A contabilização desses itens seria uma obrigação e a conta de caixa, afetando o resultado apenas por ocasião do cumprimento do objeto vinculante do convênio ou da doação. Destaca-se que as receitas de convênio e de doação, neste sentido, não afetariam o Resultado Primário, pois as despesas efetuadas seriam anuladas pela receita de transferência, possibilitando o ingresso de convênios e doações sem a necessidade de controle fiscal de Resultado Primário. No exercício de 2018, o valor da receita de transferências correntes foi de R\$ 1.235 milhões e das transferências de capital foi de R\$ 26 milhões. Quanto às demais fontes de financiamento, não haveria impacto expressivo sobre o Resultado Primário pelas suas naturezas e procedimentos de arrecadação.

## 5.2 Ganho no planejamento e qualidade do gasto público

As políticas públicas podem sofrer prejuízo devido aos bloqueios orçamentários no início de cada exercício e incerteza da possibilidade do gasto ao final do exercício, podendo os projetos de governo não serem executados tempestivamente e completamente.

A qualidade do gasto público está subordinada a um planejamento, investimento em infraestrutura e atendimento imediato das demandas da sociedade, transferências tempestivas a estados e municípios. A incerteza da possibilidade de execução orçamentária em nada contribui para a qualidade do gasto público. A intempestiva possibilidade de empenho ao final do exercício financeiro pouco contribui para a produção de um serviço público de qualidade e atendimento da demanda da sociedade.

## 5.3 Ganho na periodicidade da execução orçamentária

A execução orçamentária está limitada ao cumprimento do Resultado Fiscal consignado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois medidas de limitação de empenho e pagamento são adotadas caso bimestralmente seja verificada possível situação de não cumprimento do Resultado Primário. Ela sofre pressão de empenhamento no final do exercício, provocando execução orçamentária acumulada nos últimos meses do exercício financeiro. Essa situação de

enorme volume de empenho ao final do exercício está diretamente relacionada à forma de cálculo do Resultado Primário atualmente adotado.

A associação do estoques e fluxos para monitoramento da situação fiscal poderá contribuir para uma execução equilibrada durante todo o exercício financeiro, atendendo de modo mais adequado a demanda da sociedade.

#### 5.4 Integração dos resultados – estoques e fluxos

O controle das contas públicas não pode ser medido de forma isolada. A administração dos resultados governamentais tem que estar pautada na integração entre os resultados regidos pela ótica da competência e pela ótica do caixa, bem como por meio dos fluxos e estoques.

O resultado por estoques acompanha os fatos desde a sua origem até a sua completude, evidenciando as suas variações durante o período de sua existência. O resultado por regime de caixa não tem a mesma capacidade de monitoramento que o resultado por competência. No resultado pelo regime de caixa, a amplitude do fato é diminuída pelo exato momento em que ocorre uma entrada ou uma saída no caixa da entidade. A integração entre o maior alcance do regime de competência e a medição da liquidez por meio do regime de caixa é bastante utilizada na gestão patrimonial.

A performance da entidade é aferida pelos estoques acumulados segundo a ocorrência do fato gerador. A capacidade de pagamento e a liquidez da entidade têm importância fundamental para dar suporte ao indicador de performance. O fluxo de caixa, os vencimentos dos compromissos assumidos, a administração dos ativos e passivos de curto e longo prazo são completam o sistema de administração econômica e financeira de uma entidade.

O resultado por competência e a adequada administração financeira integradas vão possibilitar o fornecimento de serviços e produtos por parte de uma entidade, sem a existência de flutuações de operações e quebra de planejamento.

## Conclusão

A convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público pode estar causando mudanças importantes nos critérios de avaliação e reconhecimento dos elementos patrimoniais e em suas variações. Por sua vez, a falta de sistemas estruturantes para ativos e passivos conduz a critérios contábeis diferentes nas diversas unidades da União, assim como nos entes subnacionais. Nesse contexto, o cálculo do Resultado Primário por meio das contas contábeis de natureza patrimonial é possível, mas depende de uniformidade e estabilidade das características qualitativas das informações financeiras para não esbarrar na falta de credibilidade.

A hipótese testada nesta Dissertação foi que a contabilidade pública brasileira não apresenta fidedignidade apropriada e verificável para assumir a responsabilidade pelo cálculo do Resultado Primário por competência. Isto inviabiliza o seu uso, no momento atual, para fins de sustentação do resultado fiscal baseado no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 2014. Quando viável, a adoção do MEFP 2014 poderá trazer muitos benefícios para a prestação do serviço público, para o desenvolvimento da infraestrutura e atualização tecnológica, por meio da estabilidade da capacidade de empenho, sem a perda da promoção do equilíbrio das contas públicas.

A gestão das contas públicas deve ser uma associação entre o fluxo de caixa e o estoque de ativos e passivos. Esse controle de estoque deve carregar o vencimento das realizações de ativos e passivos, de forma a possibilitar a gestão dos prazos de realização dos ativos e de liquidação dos passivos, procurando financiamento por meio de passivos de longo prazo e ativos de curto prazo. Um sistema de informação de ativos recebíveis com os seus respectivos vencimentos seria uma ferramenta fundamental para a implementação e para a credibilidade das receitas por competência, pois o conhecimento da sua natureza e liquidez assume função imprescindível para a projeção e gestão de caixa.

Para utilização das informações contábeis patrimoniais para formação com credibilidade adequada dos Demonstrativos do MEFP 2014, é necessário que o Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, anualmente, ateste em sua auditoria do Balanço Geral da União, que as informações contábeis adotam os padrões internacionais de contabilidade pública e que seus dados são verificáveis e fidedignos.

Em um passo prévio para adoção completa do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014, alguns pontos poderiam ser implementados:

a) Considerar a despesa pela liquidação ou mesmo pelo empenho, em vez de considerar a saída do recurso financeiro da conta única;

b) Levantamento imediato dos demonstrativos apresentados pelo MEFP 2014, obedecendo aos seus critérios e verificando-se os pontos forte e pontos de fragilidade das fontes de informações;

c) Divulgação no Relatório Bimestral de Avaliação de Receita os prazos de realização dos ativos e da liquidação dos passivos, apresentando a gestão entre as obrigações de curto e longo prazo com as entradas no caixa, por meio do estoque de ativos e passivos;

d) Excepcionalizar do cálculo do Resultado Primário e suas limitações de execução orçamentária as receitas de convênio e de doações com objetos próprios e não genéricos a serem cumpridos, marcando a despesa com indicador de Resultado Primário 0 – financeira ou criar um indicador de Resultado para a excepcionalidade das despesas suportadas por receitas de convênio e doações, e excluindo a receita pela fonte de recursos, pois por competência não haveria impacto algum no resultado final. Além do reflexo neutro, a vinculação a um objeto específico e o não recebimento do recurso pela inviabilidade de cumprimento do objeto somente causaria o não fornecimento do objeto, causando uma paralisia desmotivada no setor, indo de encontro ao ótimo de Pareto, evidenciando-se uma ineficiência do sistema orçamentário. Em um momento de falta de recurso, inviabilizar financiamento privado, de outros entes e entidades é uma decisão contrária ao fomento e à promoção de crescimento econômico.

e) Apesar de ser elemento pertencente ao cálculo do Resultado Primário, as receitas e despesas intraorçamentárias devem ser excluídas, evitando-se as duplicidades, abrindo espaço fiscal para a diminuição das flutuações da execução orçamentária e para o aumento da execução orçamentária das despesas de capital. O valor da execução orçamentária das despesas intraorçamentárias não deve impactar a capacidade de empenho da unidade executora, mantendo o potencial de empenhamento antes da despesa intraorçamentária.

Os resultados do trabalho são importantes porque ajudam a fortalecer o movimento internacional e nacional no sentido de adoção do MEFP 2014 e de práticas de reconhecimento dos fatos contábeis por meio do regime de competência, visando uma gestão de médio e longo prazo do caixa da União e dos entes subnacionais. Também os resultados apontam que o modelo existente não é o mais eficiente e pode ser atualizado sem a adoção integral da prática mais moderna.

Como sugestão para novas pesquisas, um trabalho importante é fazer a compilação de ativos e passivos de médio e longo prazo, associando seus prazos de realização e liquidação. Outra sugestão é fazer pesquisa sobre sistema informatizado de controle de créditos e passivos

na União e nos demais entes subnacionais para verificar a credibilidade da informação contábil de estoque de ativos e passivos. Também pode ser sugerido uma pesquisa que elabore os demonstrativos do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014, utilizando os dados contábeis das variações patrimoniais aumentativas e diminutivas segundo o seu classificador, verificando se o detalhamento contábil atual é suficiente para elaborar as demonstrações do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014. Trabalhos futuros também podem aprofundar a análise de dependência temporal do gerenciamento dos elementos que compõem o cálculo do Resultado Primário, pois a ocorrência de manipulação dos componentes dos resultados fiscais em determinado ano influencia a prática no período subsequente.

## Referências

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. 1 ed. 5 reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 560 p.

BCB. Banco Central do Brasil. **Manual de Estatísticas Fiscais**, 2019. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas\\_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf). Acesso em: nov. 2019

BORGES, Thiago Bernardo et al. Desmistificação do regime contábil de competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 877-901, 2010.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 de mar. de 1964.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, 10 de abr. de 2002. Republicação Integral. p. 5.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 de set. de 2005.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. (Publicada no **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 de ago. de 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 de jun. de 2019.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Prestação de Contas do Presidente da República. Exercícios Anteriores**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores>. Acesso em: dez. 2020

EVANGELISTA, Denílson Ribeiro. **Gerenciamento de meta fiscal ou de resultado fiscal: Uma avaliação da meta e do resultado primário do governo federal**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília.

FÉDÉRATION DES EXPERTS COMPTABLES EUROPÉENS. **The Adoption of Accrual Accounting and Budgeting by Governments** (Central, Federal, Regional and Local), July 2003. Disponível em: [https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Adoption\\_of\\_accrual\\_accounting\\_and\\_budgeting\\_by\\_governments\\_030716\\_WEB1532005161540.pdf](https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Adoption_of_accrual_accounting_and_budgeting_by_governments_030716_WEB1532005161540.pdf). Acesso em: nov. 2019.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 16 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012. 400 p.

GRUBER, Jonathan. **Finanças Pública e política pública**. Tradução e revisão de Antônio Zoratto Sanvincente. Rio de Janeiro: LTC, 2009. 500 p.

HERBEST, Fabrício Gustavo. **Regime de competência no setor público: a experiência de implementação de diversos países**. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 4, 2010, Natal. Disponível em: [http://www.fucape.br/public/producao\\_cientifica/2/Fabrício%20Herbest.pdf](http://www.fucape.br/public/producao_cientifica/2/Fabrício%20Herbest.pdf). Acesso em: nov. 2019

IMF. International Monetary Fund. **Government finance statistics manual 2014**. Washington, D.C. 2014. 446 p.

LAYS, Julie. The long view of state budgeting – Accrual accounting is a big-picture way of ensuring state governments are living with their means. **State Legislatures**, Denver, p. 22-25, Jan./Feb. 2019.

MANGUALDE, Bruno Ramos. **Perceptions of benefits and challenges of public sector accounting reforms: a cross sectional comparison between Brazilian and English local governments**. 2013. Thesis (Master of Science by Research) – Department of Accounting and Finance, Birmingham Business School, College of Social Sciences, University of Birmingham, Birmingham.

MOCHÓN, Francisco. **Princípios de Economia**. Tradução de Thelma Guimarães. Revisão técnica de Rogério Mori. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MONTEIRO, Bento Rodrigo Pereira; GOMES, Ricardo Corrêa. Experiências internacionais com o orçamento público por regime de competência. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 24, n. 62, p. 103-112, 2013.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1 ed. Brasília, 2009.

NEPOMUCENO DE ANDRADE, Deborah Aires. **An evaluation of professional views of implementation of International Public Sector Accounting Standards in Brazil: advantages and purpose.** 2019. Tese (Doutorado) – Dublin Business School, Dublin.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Teoria da contabilidade.** 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009. 352 p.

PAGANOTTO, Juliane Fank; OLIVEIRA, José Carlos de; ANTUNES, Gustavo Amorim. Gerenciamento do resultado primário brasileiro: análise dos dividendos pagos por BNDES e CEF ao Tesouro Nacional. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 13, n. 2, p. 65-88, 2017.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**; foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 456 p.

PIGATTO, José Alexandre M. et al. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, 2010.

SATHLER, Allan Lúcio. **Pagamento efetivo da União sob a ótica do GFSM 2014 - 2010 a 2014.** 2016. 68 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Brasília.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Manual Técnico de Orçamento.** Brasília, 2019. (edição 2020, versão 4). 232 p. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: novembro de 2019

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. ed. 8. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria de Orçamento Federal, 2018. 467 p.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **Balanco Geral da União.** Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>. Acesso em: nov. 2019a.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. ed. 10, versão 3. Brasília, 2019b. 685 p. : il.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **TESOURO GERENCIAL**: sistema para consulta de informações de execução orçamentária e financeira e informações de custos do governo federal. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: nov. 2019c.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **Estatísticas de Finanças Públicas.** Disponível em:

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>. Acesso em: 01 mar. 2020a.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 01 mar. 2020b.

SILVA, Barbara Cavalcanti; SOUZA MELO, André de; MOURA, Geraldo Jorge Barbosa de. A influência da lei de responsabilidade fiscal na redução da Dívida Pública Federal. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v. 5, n. 1, p. 360-369, 2014.

TORRES, Lourdes. Accounting and accountability: recent developments in government financial information systems. **Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice**, v. 24, n. 5, p. 447-456, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república – 2018. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/auditoria-do-balanco.html>. Acesso em: jan. de 2020.

**ANEXO A – Resultado Primário da União – Brasil – 2003-2018**

<b>Exercício</b>	<b>Valor corrente (R\$) Milhões</b>
2003	38.743,9
2004	52.385,2
2005	55.741,4
2006	51.351,6
2007	59.438,7
2008	71.307,9
2009	42.443,2
2010	78.723,3
2011	93.035,5
2012	86.086,0
2013	75.290,7
2014	-20.471,7
2015	-116.655,6
2016	-159.473,4
2017	-118.442,2
2018	-116.167,4

Fonte: STN (2020b). Elaborado pelo autor.

**ANEXO B – Resultado Patrimonial da União – Brasil – 2010-2018**

<b>Exercício</b>	<b>Valor corrente (R\$) Milhões</b>
2003	66.583,7
2004	66.430,2
2005	79.519,0
2006	-108.469,0
2007	-123.796,0
2008	239.612,0
2009	-105.824,0
2010	-89.571,8
2011	292.324,0
2012	-113.990,7
2013	281.797,0
2014	200.051,5
2015	-240.675,3
2016	543.838,5
2017	149.255,0
2018	-107.638,0

Fonte: STN (2019a) e CGU (2019). Elaborado pelo autor.

**ANEXO C – Resultados das receitas e despesas das operações da União – Brasil – 2010-2018**

<b>Exercício</b>	<b>ROB (R\$) Milhões</b>	<b>ROL (R\$) Milhões</b>	<b>C/NLF (R\$) Milhões</b>	<b>C/NLFP (R\$) Milhões</b>
2010	-70.528	-88.701	-100.278	41.925
2011	-97.236	-116.990	-118.864	82.193
2012	-65.941	-86.872	-88.743	86.975
2013	-122.787	-145.024	-151.978	65.888
2014	-277.961	-302.924	-310.495	-36.636
2015	-459.290	-487.153	-481.316	-53.088
2016	-421.805	-452.037	-441.924	-118.700
2017	-488.278	-521.480	-504.013	-117.835
2018	-450.666	-484.768	-473.557	-88.131

Fonte: STN (2020a). Elaborado pelo autor.

Observação: Resultado Operacional Bruto (ROB), Resultado Operacional Líquido (ROL), Capacidade/Necessidade líquida de financiamento (C/NLF) e Capacidade/Necessidade líquida de financiamento primária (C/NLFP) conforme o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 no âmbito da União.

**ANEXO D – Receita trimestral da União pelos métodos do Manual de Estatística de Finanças Públicas (MEFP) 1986, do MEFP 1984 e da Demonstração das Variações**

<b>Exercício</b>	<b>1º Trimestre</b>	<b>2º Trimestre</b>	<b>3º Trimestre</b>	<b>4º Trimestre</b>
<b>MEFP 1986</b>				
2015	258.350	518.836	771.989	1.043.105
2016	276.312	540.036	787.638	1.088.118
2017	334.175	664.285	986.395	1.383.082
2018	369.573	1.100.037	2.553.021	2.953.848
<b>MEFP 2014</b>				
2015	391.061	417.722	377.824	435.477
2016	456.947	412.409	383.594	465.633
2017	426.790	409.828	398.180	464.260
2018	454.913	447.312	455.600	510.349
<b>DVP</b>				
2015	549.645	1.405.003	2.121.098	3.048.006
2016	548.199	1.176.904	1.806.828	2.715.596
2017	718.851	1.179.846	1.778.414	2.649.036
2018	514.692	1.085.035	1.677.250	2.274.107

Fonte: STN (2019a); STN (2020a); STN (2020b). Elaborado pelo autor.

**ANEXO E – Fluxos de ingressos e saídas de caixa do Demonstrativo de Fontes e Uso de Caixa – Manual de Estatística de Finanças Públicas 2014 – milhões de reais – Brasil – 2010-2018**

<b>Exercício</b>	<b>Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais</b>	<b>Superávit (+)/ Déficit (-) de caixa</b>	<b>Superávit (+)/ Déficit (-) primário de caixa</b>
2010	35.734	7.490	45.644
2011	32.308	9.232	88.227
2012	81.126	58.325	102.501
2013	33.563	6.116	80.385
2014	-89.126	-121.199	-15.243
2015	-304.542	324.118	-82.818
2016	-197.168	-221.876	-138.628
2017	-248.888	-264.802	-116.892
2018	-181.470	-204.049	-54.823

Fonte: STN (2020a). Elaborado pelo autor.

**ANEXO F – Despesa empenhada por categoria econômica (corrente e de capital) e  
dotação atualizada – reais – Brasil – 2015-2019**

(continua)

Exercício e mês	Despesa corrente		Despesa de capital	
	Dotação atualizada	Despesa empenhada	Dotação atualizada	Despesa empenhada
<b>2015</b>				
Janeiro	31.569.675.036	6.446.497.752	9.339.167.130	103.677.050,85
Fevereiro	36.736.346.978,00	10.220.996.043	10.296.821.096,00	522.760.175,74
Março	41.898.357.047,00	16.298.934.385	10.296.821.096,00	838.139.320,04
Abril	90.573.649.299,00	22.621.108.058	42.307.366.951,00	1.479.480.530,04
Maió	90.573.649.299,00	29.457.354.875	42.430.496.213,00	2.394.972.285,77
Junho	90.573.649.299,00	39.259.773.185	35.944.526.964,00	3.203.726.480,24
Julho	90.573.649.299,00	48.548.955.927	36.363.852.080,00	4.313.070.815,82
Agosto	90.573.649.299,00	54.151.933.533	36.535.419.323,00	5.094.468.583,59
Setembro	90.595.610.556,00	63.796.001.227	36.495.633.122,00	6.438.126.326,47
Outubro	90.590.120.244,00	68.901.169.303	36.601.868.573,00	7.489.105.598,87
Novembro	90.590.120.243,98	74.360.709.533	36.586.177.710,00	9.308.082.160,72
Dezembro	90.590.120.244,01	79.811.239.896	37.128.169.750,00	13.563.363.576,64
<hr/>				
	Despesa corrente		Despesa de capital	
	Dotação atualizada	Despesa empenhada	Dotação atualizada	Despesa empenhada
<b>2016</b>				
Janeiro	76.021.296.788	4.706.853.284	25.898.217.393	827.845.322,26
Fevereiro	76.493.228.987,00	10.906.315.928	26.856.502.276,00	1.194.006.916,90
Março	76.980.399.457,01	22.984.460.511	26.789.331.806,00	2.137.186.931,85
Abril	77.408.080.605,01	30.462.744.091	26.413.504.251,00	3.967.555.845,03
Maió	77.439.274.360,01	36.867.380.372	26.076.477.496,00	5.105.719.521,68
Junho	78.936.980.988,01	41.872.850.522	25.920.896.927,00	5.352.150.834,36
Julho	79.665.815.695,01	47.157.892.091	25.861.833.667,00	6.302.782.142,15
Agosto	80.270.768.716,01	53.630.272.762	26.046.827.690,00	6.748.866.895,10
Setembro	82.068.257.613,01	58.360.203.160	25.932.870.180,00	8.066.317.106,23
Outubro	84.608.969.027,01	62.918.516.499	26.999.596.632,00	9.005.926.886,51
Novembro	85.419.877.505,02	72.331.028.993	26.781.055.484,00	14.177.737.584,10
Dezembro	87.119.768.045,99	79.899.549.296	27.812.352.380,00	20.027.272.434,90

**ANEXO F – Despesa empenhada por categoria econômica (corrente e de capital) e  
dotação atualizada – reais – Brasil – 2015-2019**

(continuação)

Exercício e mês	Despesa corrente		Despesa de capital	
	Dotação atualizada	Despesa empenhada	Dotação atualizada	Despesa empenhada
<b>2017</b>				
Janeiro	86.290.947.287	6.073.867.516	22.082.408.261	126.157.708,04
Fevereiro	86.450.300.375,87	11.088.656.362	21.048.444.748,00	378.752.164,78
Março	86.414.812.098,19	18.325.059.551	21.083.933.025,00	632.596.018,50
Abril	86.384.849.132,22	25.006.105.034	21.110.354.276,00	1.062.475.607,47
Mai	86.375.756.154,20	33.659.635.603	21.119.447.253,00	1.797.742.937,69
Junho	86.783.429.425,20	40.385.328.832	21.434.204.496,00	2.784.529.675,74
Julho	86.792.292.033,28	47.082.589.522	21.500.341.887,00	3.729.839.996,16
Agosto	86.772.334.623,40	52.551.415.307	21.514.390.844,00	4.234.576.829,18
Setembro	86.658.857.783,46	56.507.692.358	21.626.277.683,00	4.853.983.750,13
Outubro	86.499.892.748,40	63.258.401.790	22.077.064.932,00	6.700.935.848,45
Novembro	86.732.116.669,83	69.205.517.858	21.998.821.831,00	9.052.243.040,48
Dezembro	85.623.143.284,00	79.933.984.969	24.799.463.636,00	18.782.857.493,64
<b>2018</b>				
	Despesa corrente		Despesa de capital	
	Dotação atualizada	Despesa empenhada	Dotação atualizada	Despesa empenhada
Janeiro	78.568.580.100	8.635.391.566	23.116.506.416	766.340.318,52
Fevereiro	78.808.188.966,90	16.659.160.635	22.882.506.696,00	2.622.183.130,53
Março	81.166.280.160,02	28.029.007.213	22.166.042.203,00	3.739.450.150,18
Abril	81.277.441.912,96	33.627.289.026	22.136.282.169,00	5.468.023.526,16
Mai	83.039.281.580,14	40.406.678.581	23.011.735.581,00	6.453.696.401,58
Junho	92.176.513.147,48	47.245.106.560	20.081.205.085,00	7.620.141.132,53
Julho	92.272.258.492,50	52.252.319.142	19.985.459.739,00	9.046.727.872,69
Agosto	92.103.064.940,53	56.661.802.166	20.650.626.406,00	9.868.408.616,36
Setembro	92.185.124.150,75	63.459.123.773	20.499.825.174,98	10.783.087.830,20
Outubro	92.006.409.395,76	78.700.324.171	20.922.101.205,97	13.205.433.897,20
Novembro	92.250.383.357,18	83.274.407.903	22.955.097.774,95	15.613.954.901,89
Dezembro	93.562.031.633,49	91.670.908.615	25.717.932.844,94	23.373.389.438,84

**ANEXO F – Despesa empenhada por categoria econômica (corrente e de capital) e  
dotação atualizada – reais – Brasil – 2015-2019**

(conclusão)

Exercício e mês	Despesa corrente		Despesa de capital	
	Dotação atualizada	Despesa empenhada	Dotação atualizada	Despesa empenhada
<b>2019</b>				
Janeiro	79.733.169.422	7.332.144.946	22.198.531.098	2.674.653.558,45
Fevereiro	79.743.353.511,23	12.306.650.209	22.202.410.967,00	1.089.087.720,24
Março	79.769.626.540,39	16.214.759.817	22.210.410.967,00	1.185.219.540,81
Abril	79.772.715.043,16	27.391.532.658	22.342.122.865,00	1.590.441.893,57
Maiο	79.433.543.281,35	33.639.078.145	22.355.499.655,00	2.099.066.846,06
Junho	79.564.202.919,47	37.822.177.694	22.431.239.846,00	2.546.059.967,63
Julho	79.776.797.547,53	45.203.728.841	21.778.839.438,00	3.143.461.440,94
Agosto	79.884.454.743,63	49.925.871.723	21.688.619.004,99	3.615.158.187,58
Setembro	79.846.153.701,77	54.026.619.299	21.732.577.336,99	4.071.500.004,06
Outubro	115.384.299.114,99	95.704.856.446	21.119.124.170,99	4.876.202.707,81
Novembro	115.659.787.052,13	103.371.572.525	22.109.273.643,98	9.961.385.381,26
Dezembro	120.255.182.205,91	117.114.942.627	31.968.158.734,96	27.293.810.172,80

Fonte: STN (2019c). Elaborado pelo autor.