

**UNIVERSIDADE DE RIO VERDE (UniRV)
FALCUDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

GRASIELA MARTINS ANDRADE

**A RECEITA DE CAPITAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO
GOVERNO FEDERAL**

RIO VERDE, GO

2023

GRASIELA MARTINS ANDRADE

A RECEITA DE CAPITAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL

Relatório Técnico-Científico apresentado como requisito para a aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II no curso de bacharelado em Ciências Contábeis da Universidade de Rio Verde (UniRV) sob a orientação do professor Me. André Henrique Sousa Barros

RIO VERDE, GO

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais, Sr. Celisney Martins de Jesus e Sra. Luzinete Aparecida de Andrade, que me incentivaram a trilhar essa jornada da graduação, principalmente no começo financeiramente incerto. Aproveito para agradecer a bolsa de estudos da OVG, que me ajudou muito a conseguir concluir meus estudos. Agradeço também ao meu irmão, Dairusan Martins Andrade, que me apresentou esse universo da contabilidade e me incentivou a trilhar esse caminho profissionalmente. Também agradeço ao meu esposo, Marcos Adriano, que esteve comigo, dando conselho e me incentivando sempre a continuar. Agradeço minha sobrinha Manuella, que me incentivou com seus sorrisos e afeto. Todo esse caminho só foi possível graças a vocês.

Agradeço a todos os professores do curso de Ciências Contábeis da UNIRV por todo conhecimento adquirido que foi essencial na minha formação, conseguindo, inclusive, sair do curso já aprovada no CRC. Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Me. André Henrique Sousa Barros, que aceitou o desafio de me instruir na realização deste trabalho, e também foi essencial durante todo o curso, orientando e me incentivando a não desistir no meio do processo.

Dedico este trabalho em memória ao meu tio, Sr. Waldiney Martins de Jesus e minha tia, Celizane Martins de Jesus.

RESUMO

O presente relatório técnico apresentou como objetivo analisar o comportamento das receitas orçamentárias de capital nas contas do Governo Federal no período de 2012 a 2021. Considerando que as receitas de capital são oriundas da realização de recursos financeiros de terceiros, as quais são principalmente constituídas a partir do endividamento financeiro do Governo, podem ser entendidas como um mecanismo de reforço ao orçamento público, complementando as receitas correntes em situações específicas. Todavia, a má administração desses recursos colocou o Brasil com o maior percentual de endividamento em relação ao PIB entre os países emergentes. Seguindo esse caminho, o país entraria em crise macroeconômica, já que a dívida pública crescente acarretaria em déficits financeiros e orçamentários de forma recorrente. Diante da importância deste tema e visando mudar esse cenário, o Governo Federal aprovou, por meio da Emenda Constitucional nº 95 de Dezembro de 2016, o ajuste fiscal, estabelecendo um teto ao crescimento das despesas federais durante os próximos 20 anos. Sendo assim, este estudo tem como objetivo analisar o comportamento das receitas de capital no Governo Federal durante o período de 2012 a 2021. Quanto aos métodos, tratou-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, na qual os dados para análise foram coletados no balanço orçamentário do Governo Federal disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional- STN. Primeiramente, foi identificado o quanto o Governo Federal obteve com as receitas de capital anualmente, separando-as de acordo com os tipos de receitas, destacando-se uma maior prevalência das receitas de capital vinculadas ao grupo de amortização de empréstimo; posteriormente, foram utilizadas ferramentas de análise orçamentárias baseadas na literatura, sendo calculados o quociente da execução orçamentária e o cumprimento da Regra de Ouro prevista na LRF 101/2000. Sendo assim, constatou-se na maioria dos anos analisados o quociente maior que o 1,00, salvo em 2013, demonstrando, dessa forma, que parte das receitas de capital foi destinada a suprir as necessidades das despesas correntes. Embora o Governo Federal não tenha apresentado os índices esperados através do quociente da execução orçamentária, conseguiu seguir a Regra de Ouro, exceto nos anos de 2017, 2019 e 2020.

Palavras-chave: Receita de capital. Regra de Ouro. Governo Federal.

ABSTRACT

The objective of this technical report is to analyze the behavior of capital budget revenues in the Federal Government's accounts for the period 2012 to 2021. Considering that capital revenues come from the realization of financial resources from third parties, which are mainly constituted from the financial indebtedness of the government, they can be understood as a mechanism to strengthen the public budget, complementing current revenues in specific situations. However, poor management of these resources has placed Brazil with the highest percentage of debt in relation to GDP among emerging countries. Following this path, the country would enter into a macroeconomic crisis, since the growing public debt would lead to recurrent financial and budget deficits. Given the importance of this issue and in order to change this scenario, the Federal Government approved, through Constitutional Amendment No. 95 of December 2016, the fiscal adjustment, setting a ceiling on the growth of federal spending for the next 20 years. Thus, this study aims to analyze the impact of capital revenue behavior in the Federal Government during the period from 2012 to 2021. As for the methods, it was a documentary and bibliographic research, in which data for analysis were collected in the budget balance of the Federal Government, available by the portal National Treasury Secretariat - STN. First, it was identified how much the Federal Government obtained with the annually committed capital revenues, separating them according to the types of revenues, highlighting a higher prevalence of capital revenues linked to the group of loan amortization and; subsequently, tools of budgetary analysis based on the literature were used, being calculated the quotient of budget execution and compliance with the Golden Rule provided in the LRF 101/2000. Thus, it was found that, in most years analyzed, the quotient greater than 1.00, except in 2013, demonstrating, that way, that part of the capital revenues was intended to meet the needs of current expenses. Although the Federal Government has not presented the expected rates through the budget execution quotient, it managed to follow the Golden Rule, except in the years 2017, 2019 and 2020.

Keywords: Capital revenue. Golden Rule. Federal Government.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Participação das receitas de capital no orçamento público Federal de 2012 a 2021	19
TABELA 2 – Quociente da execução orçamentária de 2012 a 2021	21
TABELA 3 – Regra de Ouro de 2012 a 2021	22

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Dívida Fiscal (% PIB).....	10
GRÁFICO 2 – Projeção do resultado primário (com e sem teto), 2016-2030% em relação ao PIB	11
GRÁFICO 3 – Receitas Realizadas por Categoria Econômica.....	15
GRÁFICO 4 – Receitas Realizadas por origem para a categoria “Receitas de Capital”: Valores Arrecadados.....	15
GRÁFICO 5 – Proporção das Receitas de Capital (2012 – 2021)	20

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LDO – Lei de Diretriz Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei Responsabilidade Pública

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

PPA – Plano Plurianual

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 OBJETIVO.....	9
1.2 JUSTIFICATIVA	9
2 RECEITA DE CAPITAL NAS CONTAS PÚBLICAS DA UNIÃO	13
3 METODOLOGIA	17
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	19
4.1 PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	19
4.2 QUOCIENTE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	20
4.3 REGRA DE OURO.....	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS	24

1 INTRODUÇÃO

Esta fase do projeto de pesquisa consiste em um relatório técnico para conclusão de curso, na qual são apresentados o objetivo e a justificativa para realização do relatório.

1.1 OBJETIVO

Este relatório técnico-científico tem como objetivo analisar o comportamento das receitas de capital no orçamento público do Governo Federal no período de 2012 a 2021.

1.2 JUSTIFICATIVA

A administração pública brasileira, no âmbito da união, estados e municípios, apresentou nas últimas décadas constantes problemas decorrentes dos prejuízos nas contas públicas (RIBEIRO, 2016). Nesse sentido, os prejuízos orçamentários possuem relação direta com a indisciplina fiscal e o baixo planejamento, voltando à eficiência de gastos e à limitada coordenação entre esferas do governo (RIBEIRO, ABRANTES, PEREIRA, 2008).

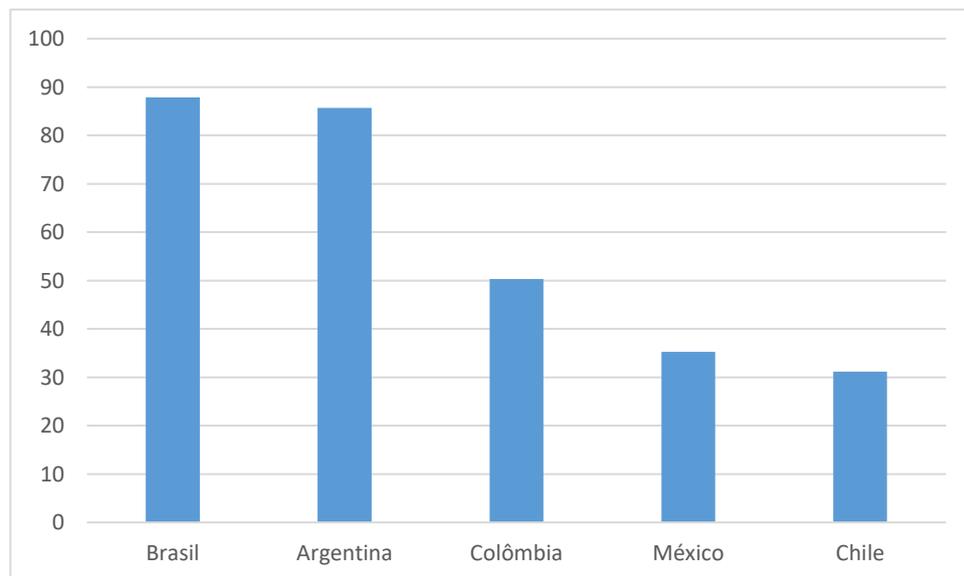
Dados do Relatório do Banco Mundial apontam que o Brasil é um *outlier* internacional em termos de gastos e apontam que o custo da máquina pública e da dívida externa brasileira se encontram entre os mais elevados do mundo. Reforçando que, embora a dívida pública brasileira seja um pouco mais alta que nos países emergentes e esteja próxima da média dos países da OCDE, o país se encontra em uma posição atípica no que diz respeito aos custos de empréstimos (BANCO MUNDIAL, 2017).

Nesse sentido, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2020), a dívida pública brasileira tende a passar de 90% do Produto Interno Bruto- PIB até o ano de 2024. Isso porque o Governo Federal, nos últimos anos, gasta mais do que arrecada, criando a necessidade de obter recursos de terceiros, através da emissão de títulos públicos com finalidade de suprir os custos da máquina pública, gerando, conseqüentemente, a necessidade de pagamento de juros aos seus tomadores (SALTO, 2019).

Dessa maneira, as receitas de capital podem ser entendidas como um mecanismo de reforço ao orçamento por intermédio de recursos financeiros, desde a captação de empréstimos, conversão de bens em espécie ou emissão de títulos da dívida pública (MCASP, 2021).

Todavia, o uso descontrolado nas últimas décadas proporciona efeitos duradouros para o crescimento do país, especialmente pelo crescente uso dessas contas em decorrência de má administração e corrupção nas estruturas da máquina pública. Dados do Instituto de Finanças Internacionais (IFI) de 2020 apontam que o Brasil é o país com maior percentual de endividamento em relação ao PIB entre os países emergentes.

GRÁFICO 1 – Dívida Fiscal (% PIB)



Fonte: Adaptado pela autora, a partir dos dados do IIF.

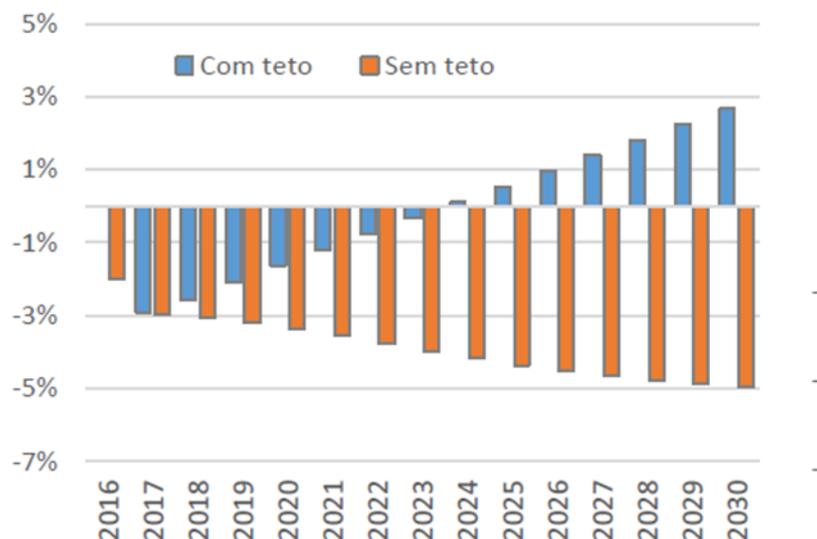
O Gráfico 1 mostra o Brasil com 87,9%; Argentina 85,7; Colômbia 50,3%; México 35,3% e o Chile, com 31,2% em relação ao PIB.

Na tentativa de conter o aumento crescente do endividamento público, o Brasil já possui uma das cargas tributárias mais altas entre os mercados emergentes, tendo sua elevação praticamente contínua ao longo dos últimos 25 anos, chegando a 38% do PIB em 2016 e permanecendo nesse patamar até 2021. De acordo com dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2021), o Brasil encontra-se na 14ª posição dos países com maior carga tributária e a Dinamarca em primeiro lugar, tendo uma carga tributária correspondente a de 45,2% do PIB.

Seguindo este caminho, o país entraria em uma crise macroeconômica, pois o saldo primário, o saldo total e a dívida pública continuariam em um caminho insustentável (OREIRO, 2018). Isso porque o Governo continuaria gastando mais do que arrecada, criando a necessidade de aumento da dívida pública. Para mudar o atual cenário, o Governo Federal aprovou, por meio da Emenda Constitucional nº 95 de Dezembro de 2016, o ajuste fiscal, estabelecendo um teto referente ao crescimento das despesas federais primárias durante os próximos 20 anos.

Segundo o relatório do Banco Mundial (2017), para o cumprimento da meta do teto o Governo Federal precisará reduzir um quarto de suas despesas primárias, em maioria composta por repasses obrigatórios a outros níveis de governo, salários do funcionalismo público, benefícios sociais e exigências de gastos mínimos com a saúde, a educação, investimentos públicos em infraestrutura, além de programa de combate à pobreza, em proporção equivalente a 5% do PIB dos gastos federais. Conseguindo reduzir esses gastos, a projeção é atingir um saldo primário, correspondente a 2% do PIB, suficiente para estabilizar a dívida pública.

GRÁFICO 2 – Projeção do resultado primário (com e sem teto), 2016-2030% em relação ao PIB



Fonte: Simulação com base no Modelo Fiscal do Banco Mundial.

Conforme apresentado no Gráfico 2, sem utilizar teto para limitar os gastos com despesas públicas, aumentaria de forma incontável, levando os resultados ao déficit recorrente. Com a reforma, as projeções indicam que o resultado primário negativo permanecerá até ano de 2023, com a reversão para superávit, ocorrendo em 2024.

Todavia, apesar de o teto de gastos ter sido pautado de forma mais veemente em 2016, a preocupação com as contas públicas no que tange ao equilíbrio e estabilidade tem como um marco inicial a denominada Regra de Ouro, considerada uma das regras fiscais mais utilizadas em países desenvolvidos, a qual determina que o total das receitas de operações de crédito não pode ser maior que o total de gastos de capital, que são definidos através do somatório das amortizações de dívidas e investimentos reais. Dessa forma, limita-se o uso de novos empréstimos para o financiamento de investimento, em vez de gastos correntes (SALTO, 2019).

A Regra de Ouro é prevista no artigo 167, da Constituição Federal de 1988, são vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020).

Porém, a Regra de Ouro brasileira possui algumas adaptações se comparada com a fórmula utilizada em outros países, isso porque o Governo Federal brasileiro possui um volume alto referente às receitas financeiras obtidas através de amortização e juros que o Tesouro Nacional recebe de seus devedores, e também as receitas com resultados positivos do Banco Central, que são transferidas ao Tesouro Nacional, bem como a remuneração das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional (ORAIR, 2019).

Em consideração a essas receitas, a restrição orçamentária do governo foi adaptada para considerar o efeito das receitas financeiras que reduzem a pressão do déficit primário e as despesas de juros nominais sobre a variação do endividamento público, conforme apresentado pelo estudo especial de 2018, realizado por instituição fiscal independente. Dessa forma, mesmo que desde de 2015 os déficits fiscais demonstram que os empréstimos são maiores em relação aos gastos com investimento Federal (BANCO MUNDIAL, 2017), o Governo Federal utilizando esses recursos, cumpre a Regra de Ouro.

Diante disso, é essencial um bom planejamento estratégico da administração pública para retomar o equilíbrio das suas contas, sendo previsto na Constituição Federal (1998) em forma de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, que é o planejamento dos investimentos a serem realizados durante os próximos quatro anos; a Lei de Diretriz Orçamentaria – LDO, que tem como objetivo orientar a elaboração da LOA através de metas; e as prioridades da administração pública, os investimentos para serem executados no próximo ano, e a Lei Orçamentária Anual – LOA estima a receita e fixa as despesas para o ano subsequente.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina que a LDO deve ser elaborada através de análise, buscando o equilíbrio entre receita, despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos programas governamentais, bem como as condições e exigências para transferências de recursos. A LOA deve sua compatibilidade com os objetivos e metas definidos no anexo de meta fiscais da LDO e pretende contemplar a estimativa e medidas de compensação da renúncia da receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (SILVA, 2019).

2 RECEITA DE CAPITAL NAS CONTAS PÚBLICAS DA UNIÃO

Conforme o parágrafo 2º do artigo 11 da Lei nº 4.320/1964, as receitas de capital são oriundas da realização de recursos financeiros de terceiros, através de constituição da dívida e da conversão, em espécie, de bens e direitos ou recursos recebidos de pessoas de direito público, ou privado e destinados a atender as despesas de capital (KOHAMA, 2014).

De acordo com o Manual da Contabilidade do Setor Público (MCASP, 2021), as receitas de capital, em geral, não provocam efeito sobre o patrimônio líquido, sendo seu efeito o de aumentar a disponibilidade financeira do Estado. As receitas de capital são classificadas como operação de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas (BRASIL, 2021).

As receitas com operação de créditos são os valores arrecadados referentes à emissão de títulos públicos e contratação de empréstimos ou financiamento, obtidas junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externa, condicionados para pagamento de despesas de capital ou o refinanciamento à dívida pública, sendo o principal recurso do grupo utilizado pelo Governo Federal, conforme demonstrado no Balanço Orçamentário dos últimos 10 anos. De acordo com Assoni Filho (2017), essas operações são classificadas como receita por serem utilizadas para resolver necessidade de caixa e financiamento de investimentos públicos relacionados com a gestão da administração pública.

Para a contratação desse recurso, o Governo Federal precisará apresentar um acordo formal discriminando o custo-benefício da operação, as benfeitorias econômicas e sociais que serão custeadas pelo representante valor, e estar dentro do limite e condições estabelecidas pelo Senado Federal, conforme estipulado pelo Art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

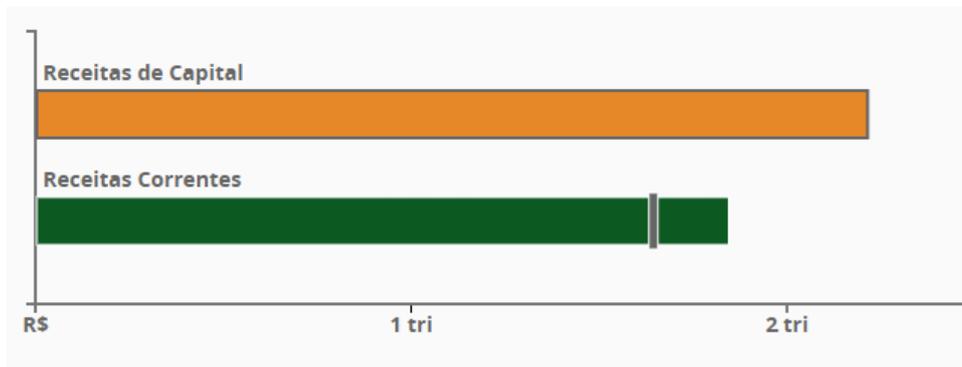
Já as receitas Alienação de Bens são as com vendas de bens móveis, imóveis e intangível do Governo Federal (KOHAMA, 2014). Como medida para a preservação do patrimônio líquido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 44, veda a utilização desses recursos para financiar as despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Quanto às receitas com Amortização de Empréstimos, tratam-se de valores recebidos referente às parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos para terceiros, em títulos ou contratos. Esses valores correspondem ao retorno de recursos emprestados anteriormente pelo poder público (BRASIL, 2021).

Ainda sobre as receitas de capital, as Transferências de Capital são os valores recebidos de terceiros, podendo ocorrer em nível intragovernamental ou intergovernamental e também podendo ser transferências recebidas do exterior, instituições privadas, pessoa física, depósitos não identificados, condicionados ou não, desde que esse recurso seja utilizado para o financiamento das despesas de capital, sem a obrigação de uma contraprestação direta ao ente transferidor, ou seja, esses recursos ficam vinculados à finalidade pública e não à pessoa (BRASIL, 2021).

As Outras Receitas de Capital são os valores com outras origens, por exemplo, a integralização de capital, os resultados obtidos pelo Banco Central, as renumerações do Tesouro Nacional e as demais receitas de capitais não classificadas anteriormente (BRASIL, 2021).

A receita de capital em 2021 foi maior que as receitas correntes, dessa forma, impactando diretamente no aumento da dívida pública em proporção do PIB. A falta de superávit primário para equilibrar as finanças públicas em relação à taxa de juros tem grande influência no crescimento da dívida pública/PIB. O cenário ideal seria o Governo arrecadar mais receitas correntes que as receitas de capital.

GRÁFICO 3 – Receitas Realizadas por Categoria Econômica

Fonte: Tesouro Nacional (2021).

Conforme demonstrado no Gráfico 3, a receita de capital representou aproximadamente 54% do total das receitas arrecadadas pelo Governo no ano de 2021, e as receitas correntes aproximadamente 46%. No Gráfico 4 estão demonstradas as porcentagens de cada receita de capital arrecada em 2021.

GRÁFICO 4 – Receitas Realizadas por origem para a categoria “Receitas de Capital”: Valores Arrecadados

Fonte: Adaptado pela autora a partir dos dados do Tesouro Nacional (2021).

Conforme demonstrado no Gráfico 4, a receita com operação de crédito é responsável pela maior parte das receitas de capitais, correspondendo a cerca de 90,16% dessas receitas. Considera-se que, no setor público, adota-se o regime denominado misto para registro dos fatos

contábeis, ou seja, regime de caixa para as receitas e competência para as despesas (KOHAMA, 2014), e que essa dinâmica de reconhecimento é fundamental para que o equilíbrio ocorra nos gastos públicos, impedindo que se tenha mais despesas do que recursos disponíveis nos cofres públicos.

Nesse aspecto, é pertinente destacar que também são oriundas das receitas de capital as despesas de capital, que em grande parte estão vinculadas e restritas aos recursos provenientes das receitas anteriormente mencionadas. Essas despesas de capital são os gastos referentes à aquisição de novos bens de capital ou que se encontram em utilização pelo governo, ou seja, são despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital (KOHAMA, 2014).

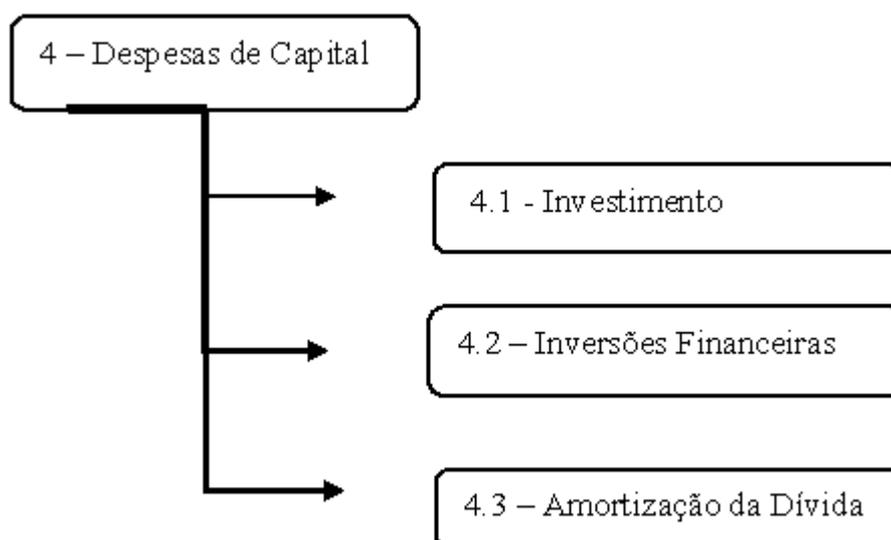
Essas despesas de capital são compreendidas através dos seguintes grupos de natureza:

a) Investimento: são os gastos com planejamento e execução de obras, como aquisição de imóveis, instalações, equipamentos (KOHAMA, 2014);

b) Inversões financeiras: são os gastos com aquisição de bens de capital que se encontram em utilização, aquisição de títulos do capital de entidades ou empresas existentes (KOHAMA, 2014);

c) Amortização da Dívida: são os pagamentos do principal e da atualização monetária da dívida pública interna ou externa, contratual ou mobiliária (KOHAMA, 2014).

FIGURA 1 – Despesas de capital



Fonte: Elaborado pela autora.

Autores como Fajardo (2016), Couto, Neto e Resende (2018) destacam que a eficiência do planejamento do orçamento público é basicamente reflexo do sucesso evidenciado no momento da análise das receitas, já que as despesas só podem ser criadas em decorrência de crédito orçamentário disponível. Nesse sentido, o conhecimento das receitas automaticamente oferece maior visibilidade na qualidade das despesas. Portanto, o presente estudo destina-se a analisar o comportamento das receitas orçamentárias de capital do Governo Federal, durante o período de 2012 a 2021.

3 METODOLOGIA

A pesquisa apresentará característica exploratória, conforme pensamento de Gil (2008), e tem como objetivo principal aprimorar conceitos e ideias, também intenciona trazer para o pesquisador um maior conhecimento sobre o tema abordado. Quanto a sua natureza, caracteriza-se como quantitativa, por analisar o comportamento das receitas de capital do Governo Federal.

Quanto aos métodos, trata-se de pesquisa documental e bibliográfica, porque, conforme Gil (2017), a pesquisa documental tem característica semelhante à pesquisa bibliográfica, sendo a natureza da fonte a principal diferença entre elas, isso porque a documental vale-se de matérias que não receberam ainda um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa. Já as bibliográficas são baseadas em documentos derivados das contribuições de diversos autores.

O relatório será elaborado de acordo com os Balanços Orçamentários da União, obtidos através do Portal da Transparência do Tesouro Nacional. Serão aplicados índices nos valores encontrados para analisar a execução e o impacto das receitas de capital no orçamento do Governo Federal ao longo dos últimos 10 anos (2012 a 2021), comparando e levantando conclusões a partir de informações extraídas do site de transparência Tesouro Nacional.

Para consecução de tal objetivo, este estudo aplicou o índice do quociente da execução orçamentaria e da Regra de Ouro.

QUADRO 1 – Quociente da execução orçamentária e a Regra de Ouro

Indicador	Fórmula	Explicação
Quociente da execução orçamentária	$\frac{\text{Receita de Capital Realizada B.O.}}{\text{Despesa de Capital Empenhada B.O.}}$	Demonstra quanto de receita de capital realizada foi utilizada para custear as despesas de capital empenhada
Regra de Ouro	$\frac{\text{Receita com operação de crédito B.O.}}{\text{total das despesas de capital empenhadas B.O.}}$	Mede o cumprimento do limite estabelecido pela Regra de Ouro

Fonte: Elaborado pela autora.

O quociente da execução orçamentária indica quanto de receita de capital realizada foi utilizada para custear as despesas de capital empenhada (KOHAMA, 2015). Para isso, deve-se dividir o total de receitas de capital arrecadadas pelo total das despesas de capital empenhadas, dessa forma, serão encontrados os seguintes resultados: igual a 1, maior que 1 e menor que 1.

Dentre os quais 1 significa que a cada 1,00 de receita de capital foi empenhado 1,00 em despesa de capital, dessa forma, demonstrando equilíbrio entre as contas. Resultado maior que 1, demonstra que parte da receita de capital realizada não será utilizada para com as despesas de capital. E o índice menor que 1, demonstra que o total de receita de capital não será suficiente para cobrir as despesas de capital empenhada, e a diferença deverá ser utilizada dos recursos oriundos das receitas correntes. O resultado esperado é o índice inferior a 1 (KOHAMA, 2015).

Também será utilizada a fórmula da Regra de Ouro, que expressa seu cumprimento, determinando que o total das receitas com operação de crédito deve ser inferior ao total das despesas de capital. Para encontrar esse índice, deve-se dividir o total das receitas com operação de crédito pelo total das despesas de capital (TESOURO NACIONAL).

Para o tratamento dos dados extraídos do Balanço Orçamentário, elaborou-se o cálculo dos índices do quociente da execução orçamentária e a fórmula da Regra de Ouro, conforme descrito no Quadro 1, os valores obtidos foram analisados por meio de planilhas eletrônicas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo se baseou nas coletas de dados dos balanços orçamentários do Governo Federal no período de 2012 a 2021, todos os dados foram coletados no portal de transparência do Tesouro Nacional.

4.1 PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Conforme analisado no balanço orçamentário no período de 2012 a 2021, nota-se que entre o período de 2012 a 2017, as arrecadações são compostas predominantemente por receitas correntes, representando 99% do orçamento do Governo Federal. Dessa forma, as arrecadações com as receitas de capital correspondem a 1% dos valores arrecadados pelo governo.

TABELA 1 – Participação das receitas de capital no orçamento público Federal de 2012 a 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Correntes	99,93%	99,95%	99,93%	99,96%	99,95%	99,96%	65,21%	65,78%	48,87%	76,60%
Receita de Capital	0,07%	0,05%	0,07%	0,04%	0,05%	0,04%	34,79%	34,22%	51,13%	23,40%
Total	100%									

Fonte: Elaborado pela autora.

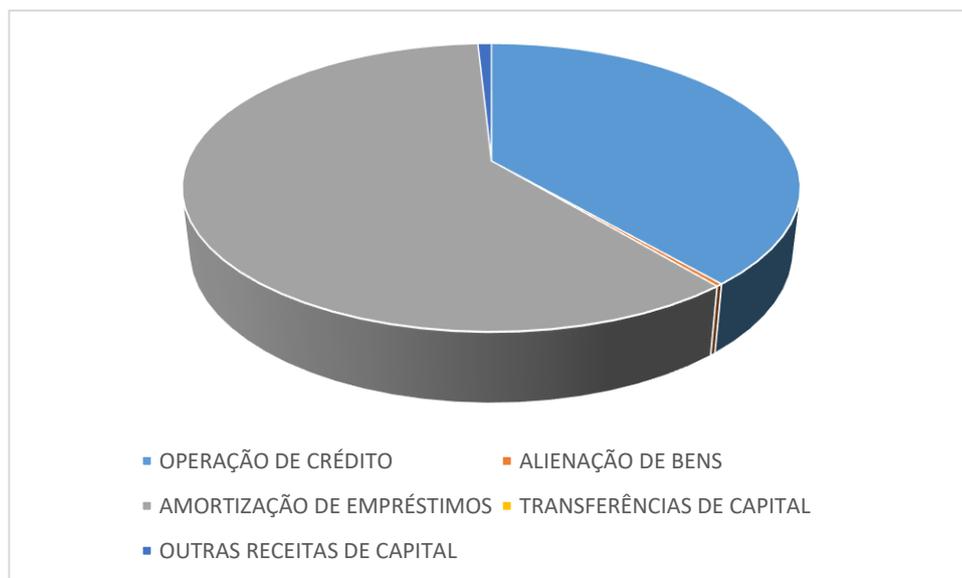
Conforme a Tabela 1, no período entre 2018 e 2021 ocorreu um aumento com as arrecadações sobre o grupo das receitas de capital em relação aos valores sobre o total da receita. Porém, identifica-se que, somente no ano de 2020, as arrecadações com o grupo de receita de capital ultrapassaram as arrecadações com receitas correntes.

Dessa forma, é possível identificar que nesse período o governo precisou utilizar mais dos recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas e as receitas da conversão em espécie de bens e direitos, para aumentar as disponibilidades financeiras do governo e, assim, conseguir cumprir com suas obrigações.

Outro ponto analisado a partir dos dados extraídos dos balanços orçamentários do Governo Federal, foi o cálculo do montante acumulado das receitas de capital arrecadadas no período de 2012 a 2021. Desse modo, foi possível observar que o total dos recursos arrecadados referem-se, predominantemente, a duas receitas, sendo elas: receitas com amortização de empréstimo, que representaram cerca de 60%; e receitas com operação de crédito, que corresponderam a 39%.

Notou-se que o Governo Federal possuía uma baixa parcela com arrecadações referentes às receitas com alienação de bens, transferências de capital e outras receitas de capital, conforme ilustrado no Gráfico 5.

GRÁFICO 5 – Proporção das Receitas de Capital (2012 – 2021)



Fonte: Elaborado pela autora.

4.2 QUOCIENTE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Esse indicador possui como finalidade evidenciar o resultado do orçamento de capital, ou seja, apontar o quanto das despesas de capital estão comprometidas com receitas de capital. “Esse quociente deve demonstrar quanto a receita orçamentária representa para o pagamento da despesa orçamentária” (KOHAMA, 2000, p.159).

De acordo com os dados obtidos nos balanços orçamentários durante o período de estudos, foi calculada anualmente a razão entre receitas de capital realizadas e despesas de capital empenhadas.

TABELA 2 – Quociente da execução orçamentária de 2012 a 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita de Capital	799	640	951	561	688	620	837	895	1.616	616
Despesa de Capital	732	703	929	291	386	436	455	396	492	427
Δ	1,09	0,91	1,02	1,92	1,78	1,42	1,84	2,26	3,28	1,44

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado na Tabela 2, constatou-se que, praticamente em todos os anos analisados, o quociente obtido ultrapassou o valor de 1,0. Desse modo, é possível concluir que as receitas correntes não foram suficientes para a suprir os gastos referentes as despesas correntes, fazendo com que o Governo Federal recorresse às receitas de capital, especialmente operação de créditos para aplicação em despesas correntes.

Os dados analisados apontam que somente em 2013 o nível de comprometimento da receita de capital ficou abaixo de 1,0, nesse sentido, apenas nesse ano o governo foi capaz de arcar com despesas dessa natureza sem necessariamente utilizar-se de recursos provenientes de endividamento.

Em contrapartida, durante o ciclo orçamentário de 2019 e 2020, foram constatados os maiores níveis solvência orçamentária, correspondendo a 2,26 e 3,28 respectivamente. Dessa forma, o Governo Federal necessitou de maiores níveis de recursos de capital para cumprimento dos investimentos nas despesas correntes.

Somente um resultado considerado normal, ou seja, inferior a 1,00, que aconteceu em 2013 com o quociente de 0,91. Por outro lado, em 2020 foi encontrado o maior índice, com quociente de 3,28, que é um resultado indesejável, pois ele significa que parte das receitas de capital foi utilizada para a cobertura de despesas de capital.

Nos anos de 2017, 2019 e 2020 ficou evidenciado que os valores com as arrecadações ultrapassaram os valores das despesas de capital, sendo assim, não seguiram a Regra de Ouro.

Apesar desses anos ultrapassarem o resultado esperado, ao analisar os dados é possível verificar que a Regra de Ouro está sendo seguida na maioria dos anos, pois os valores com arrecadação com operação de crédito não são superiores às despesas de capital.

4.3 REGRA DE OURO

O conceito da Regra de Ouro determina que os valores arrecadados com as receitas de operação de créditos não podem ultrapassar o total das despesas de capital, dessa forma limitando o aumento da dívida pública.

Ao estudar os balanços entre 2012 e 2021, é possível observar que, na maioria dos anos, o Governo Federal conseguiu seguir a Regra de Ouro, ou seja, não arrecadou receitas com operação de créditos superiores com os gastos com as despesas de capital empenhadas.

TABELA 3 – Regra de Ouro de 2012 a 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Operação de Crédito	553	511	831	252	295	442	396	598	1.140	383
Despesa de Capital	732	703	929	291	386	436	455	396	492	427
Δ	178	191	97	39	91	-6	58	-202	-648	43

Fonte: Elaborado pela autora.

Porém, conforme os dados na Tabela 3, nota-se que, no período de 2017, 2019 e 2020, o Governo Federal obteve mais recursos com as receitas com operações de créditos que com gastos com despesas de capital, ou seja, a receita com operações de créditos ultrapassou os valores com as despesas de capital, dessa forma não seguindo os limites estabelecidos pela Regra de Ouro.

No período de estudo, constatou-se que os anos de 2019 e 2020 apresentaram maior nível que o limite colocado pela Regra de Ouro, foi ultrapassado. Ressalta-se que as elevações das receitas com operação de crédito decorreram no período de calamidade pública decretada no país devido a pandemia da Covid-2019.

Dessa forma, o Governo Federal precisou utilizar a aprovação de crédito adicional autorizado, por exemplo, pela Lei 13.843/2019, que permitiu que as operações de créditos realizadas excedessem as despesas de capital para o custeio das despesas, como transferências de renda diretamente às famílias em condição de pobreza, compensação ao fundo regime geral da previdência social, suprimindo insuficiências de orçamentação, devido à Covid-19.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório possui como objetivo analisar o comportamento das receitas de capital no Governo Federal durante o período de 2012 a 2021. Sendo assim, analisou-se o quanto o governo obteve com as receitas de capital empenhadas durante o período analisado. De acordo com os resultados encontrados, nota-se o governo, durante o período de 2012 a 2017, arrecadava majoritariamente com as receitas correntes. Constatou-se que, a partir de 2018, houve um aumento significativo em relação às receitas arrecadadas com o grupo de receitas de capital.

Também foi possível analisar que, dentro do grupo de receitas de capital, o Governo Federal possui o maior nível com arrecadações com as receitas referentes a amortização de empréstimos e com operação de crédito.

Em relação à execução orçamentária, o estudo constatou que somente em 2013 todas as receitas de capital arrecadadas foram utilizadas 100% com as despesas de capital empenhadas, encontrado o índice de 0,91. Dessa forma, os demais períodos não obtiveram uma boa execução orçamentária, utilizando de recursos oriundos de dívidas para suprir despesas correntes.

Outro ponto observado através deste estudo foi que, embora o governo não tenha obtido os índices esperados conforme o quociente da execução orçamentária, conseguiu seguir a Regra de Ouro na maior parte do período analisado, exceto nos anos de 2017, 2019 e 2020, em que o governo arrecadou mais com receita de operação de crédito do que o total das despesas de capital.

Também foi possível analisar que o maior nível que o Governo Federal não conseguiu seguir o limite estabelecido pela Regra de Ouro ocorreu em 2019 e 2020, quando precisou utilizar crédito adicional para suprir os gastos devido à pandemia da Covid-19.

O presente estudo apresentou uma delimitação de análise das receitas de capital dos últimos dez anos do Governo Federal, portanto, sugere-se para próximas pesquisas o desenvolvimento de uma avaliação em relação à qualidade dos gastos referentes a como esses recursos são aplicados, analisando o grupo das despesas de capital, a fim de se obter uma visão mais ampla a respeito de quais áreas esses recursos são aplicados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J; SALTO, F; RIBEIRO, L. *A PEC do teto e o resto do mundo*, 2016.

ASSONI FILHO, S. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2007.

BRASIL, Lei Complementar nº 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, 4 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 março de 1964. Estatuto de normas gerais de Direito Financeiro para a 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, 4 mai. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *MCASP - Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 9 ed. 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço do setor público nacional*, 2014. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2020/114>. Acesso em: 01 abr. 2022.

COUTO, L. C.; B NETO, J. E.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do Orçamento Público Perante a Execução Orçamentária. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.

FAJARDO, B. de A. G. *Vieses Orçamentários Em Entes Subnacionais: Uma Análise Sob a Ótica Da Estimativa Das Receitas Estaduais*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2016.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOHAMA, H. *Balanços públicos: teoria e prática*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ORAIR, R. O. *Regras e Reforma Fiscal*, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/regras-e-reforma-fiscal-fgv/view>. Acesso em: 04 abr. 2022.

QUINTANA, C.A; MACHADO, D.P; QUARESMA, J. C. D. C; MENDES, R. D. C. *Contabilidade Pública*, 2ª edição, Atlas Disponível em: Portal da transparência.gov.br/receitasano2021. Acesso em: 15 abr. 2022.

RELATÓRIO TESOUREIRO NACIONAL. *Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil*. Volume I, 2017. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%3%adntese>. Acesso em: 06 abr. 2022.

SALTO, F. *Conceitos macroeconômicos, conjuntura e as bases para retomar a sustentabilidade da dívida pública*, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/conceitos-macroeconomicos-conjuntura-e-as-bases-para-retomar-a-sustentabilidade-da-divida-publica/view>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SALTO, F. *A Regra do ouro no Brasil*, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/a-regra-de-ouro-no-brasil-cmo/view>. Acesso em 10 abr. 2022.

SALTO, F.; ANDRADE, A. *Cenários fiscais 2020 a 2030, 2020*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/cenarios-fiscais-20132020-a-2030-1/view>. Acesso em 03 mai 2022.

SILVA, L. G. de O. *O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais*. Faculdade de administração, contabilidade e gestão públicas da universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TINOCO, G. *Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo regime fiscal*, 2017. Disponível em: https://guilhermetinoco.files.wordpress.com/2019/06/tinoco_2017_uma-anc3a1lise-do-nrf.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

ZUCCOLOTTO, R; RIBEIRO, C. P. de P; ABRANTES, L. A. *O Comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros*. XV Congresso Brasileiro de custos – Curitiba -PR, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2008.