



2006

## **Finanças Públicas**

**Assunto:**

# **APOSTILA SOBRE FINANÇAS** **PÚBLICAS**

**Autor:**

**DESCONHECIDO**

## **FINANÇAS PÚBLICAS**

### **1. CONCEITOS BÁSICOS – TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS: AS FALHAS DE MERCADO. OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL.**

#### **TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

A existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. As razões que levam a existência dos governos estão associadas à questões de justiça, defesa, soberania, etc.

O governo é consequência natural da evolução da sociedade, de forma a organizar e disciplinar da melhor forma as relações entre as pessoas.

Os principais aspectos para a existência do governo são:

- 1) O mercado, representado pelas famílias, empresas, etc. necessita de contratos para funcionar que dependem da proteção jurídica do Estado e das leis e normas implementadas pelo governo.
- 2) Alguns bens não podem ser fornecidos pelo sistema de mercado, visto os elevados investimentos necessários e a não possibilidade de retorno sobre o investimento feito, assim como a não possibilidade da cobrança pelo sistema de preço. Há existência de bens públicos, como pontes, estradas, praças, justiça, etc. e semi-públicos (educação, segurança, saúde, etc.), incobráveis ou que nem todos podem pagar e, ainda, externalidades geradas pelo mercado (poluição de indústrias, barulhos, etc.), que precisam ser regulados, para evitar o caos, o que caracteriza que o mercado sozinho não é perfeito e nem pode funcionar livremente. Ou seja, há falhas de mercado que levam à necessidade de soluções, que somente podem ser equacionadas pelo setor público.
- 3) O mercado livremente não garante por si só um elevado nível de emprego à sociedade, a estabilidade de preços e o crescimento do PIB ou economia no nível desejado. As empresas pensam em apenas maximizar o seu lucro e não no bem-estar geral. A ação do governo é fundamental para assegurar estes objetivos.
- 4) Para que um sistema de mercado funcione de forma mais plena, ele deve promover uma distribuição de renda ou riqueza equilibrada, visto que nem todos os cidadãos tem renda para o consumo. A ação do governo corrige a indesejada distribuição (ou concentração) de renda do ponto de vista social, que seria absurda caso ocorresse o livre funcionamento do mercado.

#### **FALHAS DE MERCADO**

Os objetivos do Governo são **corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar recursos com mais eficiência.**

**As metas são regular o mercado e coibir abusos, reduzir as falhas e as externalidades** (efeitos adversos causados por certos agentes no mercado como poluição descontrolada pela produção, etc.), **proporcionar o acesso de todos aos produtos, construir obras públicas mediante a cobrança de impostos, assegurar o cumprimento das funções elementares do Estado** (justiça, segurança, saúde, educação, etc.).

**Falhas de Mercado são as circunstâncias na economia que impedem a situação ótima** para as empresas num mercado competitivo. O mercado, por si só, não consegue superar todos os obstáculos e gerar o bem-estar a todos.

As falhas de mercado são originadas pela:

- Existência de **bens públicos**;
- **Falha de competição** que se reflete na existência dos **monopólios naturais de empresas**;
- **Externalidades (positivas e negativas)**;
- **Mercados incompletos** e a ocorrência de **desemprego e inflação**.

O setor público poderia inexistir se não houvesse falhas de mercado e todos os recursos fossem empregados e gerados perfeitamente.

Na Economia, denomina-se equilíbrio geral a situação onde todos os bens e recursos do mercado são alocados da melhor forma possível, com o máximo de utilidade, com maximização da produção e satisfação das demandas dos consumidores.

No equilíbrio geral, em tese, todas as variáveis econômicas estariam equilibradas (preços, salários, renda, etc.) de maneira que, se uma variável for alterada (preços, por exemplo), haverá uma piora na situação dos indivíduos, no sentido de perda de poder aquisitivo, inflação, aumento de tributação.

## **OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL**

- O Orçamento de um determinado Governo (previsão anual de gastos públicos) funciona como um verdadeiro balizador na Economia. Se temos elevados investimentos governamentais previstos no Orçamento, provavelmente o número de empregos aumentará, assim como a renda agregada melhorará. Em compensação, um orçamento de um Governo restrito em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia, e decréscimo no produto interno bruto. O Governo pode provocar orçamentos expansionistas ou gerar um orçamento recessivo.

## 2. VISÃO CLÁSSICA DAS FUNÇÕES DO ESTADO, EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DO GOVERNO.

As funções clássicas do Estado são a saúde, a educação, a defesa nacional, o policiamento, a regulação de mercados, a justiça e o assistencialismo.

Se o governo não assumir essas funções que são bens públicos ou semipúblicos, ninguém irá fazê-lo ou irá fazê-lo de modo insatisfatório e parcial para a população, por se tratar da oferta de bens públicos ou semipúblicos, não passíveis de serem cobrados pela via dos preços.

O **princípio da exclusão** nas finanças públicas é causado pela lei de preços. O princípio dita que se uma pessoa possuir renda, pode comprar um bem ou mercadoria que deseja, do contrário, não. **Os bens privados** estão sujeitos a lei do preço e por isso, a eles, **se aplica o princípio da exclusão**. Quem tem dinheiro compra, quem não tem, não consegue o bem, sendo excluído.

**Os bens públicos não estão sujeitos ao preço e ao princípio da exclusão**, ou seja, por exemplo, não é possível negar a um cidadão o policiamento só porque ele não pagou seus tributos! Por outro lado, pontes, estradas, praças, justiça e outros bens públicos nem podem ser cobrados da sociedade. Mesmo que houvesse pagamento, não se poderia impedir o livre deslocamento das pessoas por bens públicos. Uma estrada pedagiada, ao contrário, não é um bem público, e sim, um bem privado, onde se aplica a lei do preço e o princípio da exclusão, pois quem não pagar não pode usufruir.

Para maximizar o bem-estar da sociedade, é necessária a intervenção do governo. Não é possível o mercado sozinho, enfrentar todos os problemas da sociedade e resolvê-los com satisfação a todos. Os monopólios, os cartéis, os interesses distintos e difusos dos empresários em maximizar o lucro e a produção, não se coadunam com os interesses dos empregados em melhores salários. Alguém tem que regular esta relação, com normas claras, sob pena de se instaurar o caos ou haver a exploração dos trabalhadores, diante da elevada oferta de trabalho e baixa demanda. Outro exemplo de intervenção do Estado, para elevação do bem-estar geral é a oferta de bens públicos, como justiça e segurança gratuitas, mesmo para os mais pobres, que não tem como pagar tributos. Quem iria oferecer estes bens aos mais pobres? O mercado, agindo livremente? O Estado tem que propiciar o acesso aos bens públicos, mesmo os que não têm condições, proporcionando os direitos básicos consagrados na Constituição Federal.

Seria uma utopia imaginar que todos os preços fossem constantes ou fixos, que houvesse tantos compradores quanto vendedores interessados em vender e comprar seus produtos na mesma proporção, que todos tivessem perfeito conhecimento do mercado e dos bens fornecidos, em perfeita harmonia, ou que todos os produtores procurassem satisfazer e maximizar seus lucros, com a maximização da utilidade dos bens para os consumidores.

O bem-estar geral só é conseguido com a intervenção do governo, pois este é quem redistribui as riquezas, estabiliza os preços e regula e coíbe as ações do mercado. Ao contrário do pregavam os clássicos, o mercado por si só não pode resolver todos os problemas sociais e econômicos. O desemprego, a inflação, os monopólios, etc. são conseqüências quase que naturais do processo de mercado. Mas também há um ponto na economia onde todos os fatores se ajustam, numa espécie de equilíbrio geral.

Sob certas condições econômicas (preços, salários, etc.), gera-se uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso seja associado a uma piora de outro indivíduo. A este ponto, na Economia, denominamos ponto ótimo ou ótimo de Pareto, quando a situação da Economia é tal que mexendo em uma variável, alteram-se as demais.

Por exemplo, não é possível cobrar menos impostos, tendo melhorar o bem-estar das pessoas, sem fazer com que alguém saia perdendo na distribuição de recursos. Alguém será sacrificado e deixará de receber a sua parte. Neste caso, pode-se dizer que atingiu-se o ponto ótimo ou maximizou-se o bem-estar na economia.

Com a totalidade dos recursos de uma sociedade empregados e distribuídos, não há como aumentar o bem-estar de alguns, com a realocação de recursos orçamentários de outros, sem piorar a situação destes, que não receberão mais estes recursos.

A intervenção do governo no mercado pode ser de várias formas, seja na forma de tributos, seja na forma de leis para coibir a produção de determinados produtos, regular determinadas atividades, aplicar multas ou penas por abusos como poluição, crimes, etc.

Para que o Governo possa gerar os bens públicos ou gratuitos, como a construção de pontes, rodovias, etc. por exemplo, com conseqüente aumento do bem-estar para a sociedade, é necessário cobrar tributos da sociedade e investir estes recursos em projetos e obras no Orçamento.

Sem arrecadar, o governo não pode gerar bens públicos, como dar justiça a quem não tem acesso, ou dar educação a quem é pobre. A tributação, na verdade, opera uma verdadeira transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres, das mais diversas formas, seja na oferta maior de bens públicos, seja no repasse direto de recursos à determinadas regiões.

Por outro lado, os tributos acabam reduzindo a renda, e desta forma, o consumo (demanda) das famílias. Elevadas cargas tributárias podem induzir as pessoas a não trabalhar tanto, produzindo menos do que poderiam.

No lado das empresas, os tributos podem reduzir a oferta de bens privados, dependendo de quem arca com o ônus.

Se os produtos são elásticos ou sensíveis a qualquer aumento de preço, mesmo que este seja provocado por um tributo, é provável que o tributo não seja repassado aos consumidores e sim, seja absorvido pelo produtor. O produtor não tem saída. Se aumentar o preço, tentando repassar aos consumidores o tributo cobrado, as vendas caem vertiginosamente (produto com elasticidade). Desta forma, o produtor absorve o tributo no seu parque fabril, sob a forma de corte de custos, com demissões de trabalhadores.

Por outro lado, em produtos com baixa elasticidade, ou essenciais, como arroz, feijão, carne, etc, qualquer novo imposto ou aumento de alíquota é repassado pelo

produtor diretamente aos consumidores, pois não haverá grandes reduções na compra destes produtos por um simples aumento de preço, já que são produtos essenciais.

As políticas de juros também influenciam o comportamento dos consumidores. Quando se tem elevados juros na economia e o crédito é difícil, há diminuição da demanda agregada (consumo das famílias). Por outro lado, quando há juros baixos e crédito fácil, a demanda aumenta, a produção também e o que pode acontecer é uma elevação dos preços.

O Governo intervém todo dia na Economia, com a imposição de taxas de juros, tabelamento de preços, normas para coibição de abusos, incentivos á produção, proibição de importações, controle de remédios, etc. Resta saber se estas intervenções da máquina pública realmente elevam o bem-estar de todos, pois o próprio Governo é caro e um pesado ônus para a sociedade carregar. A máquina governamental, com seus elevados déficits e sua elevada dívida, acaba por intervir demais na economia, fazendo todos pagarem um pesado ônus na forma de elevados impostos provocados por déficits governamentais.

Dentre as funções básicas de um Governo consubstanciadas no Orçamento Público, destacamos:

- **Função alocativa** - Oferecer bens e serviços (públicos puros) que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes (meritórios ou semipúblicos) e. criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado (devido ao alto risco, custo, etc) pelos produtores, por investimentos ou intervenções, corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios, monopólios, etc) e corrigir os efeitos negativos de externalidades.
- **Função distributiva** – Tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população, etc.

**Função estabilizadora** – ajustar o nível geral de preços, nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica (controles por leis, limites).



### 3. FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: DE 1970 À FASE DE ESTABILIZAÇÃO.

Até 1970, não havia, no país, instrumentos ou mecanismos que permitissem aferir o desequilíbrio das contas públicas. Nesta década, houve enorme aumento dos gastos governamentais, por conta da expansão desenfreada do governo e gasto com suas estatais. As contas públicas tinham vários Orçamentos, um Geral, outro das estatais, outro monetário com a conta da dívida. A dívida pública evoluiu muito nesta época por conta de descontrole das autoridades monetárias, falta de cumprimento de metas, falta de transparência nas contas, déficits fiscais crescentes, proliferação de fundos, programas de fomento, colocação de títulos públicos no mercado, etc.

Apresentamos abaixo, resumidamente, um breve relato do que aconteceu no país em termos de finanças públicas desde antes de 1970 até a atualidade:

#### **PERÍODO 1967 –73 – MILAGRE ECONÔMICO BRASILEIRO**

Governo Costa e Silva: Busca do crescimento econômico (aumento de investimentos), diminuição do setor público e estímulo ao crescimento do setor privado, incentivos ao comércio exterior, aumento da oferta de empregos.

#### **PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO**

**Objetivos** → Aceleração do desenvolvimento econômico e social, com redução da inflação p/ 6% a.a a no mínimo e aumento das oportunidades de emprego.

- Instrumentos de política monetária, creditícia e fiscal.
- Estímulo à demanda (política expansionista) em 67 (política monetária, creditícia e fiscal mais flexível), e à oferta de produtos da agricultura., construção de moradias, aumento de investimentos estrangeiros, isenções, subsídios, incentivos, crédito financeiro, etc.
- Financiamento do déficit com emissão de títulos ( manutenção de dispêndios do Governo)
- Expansão em diversos setores produtivos, exportações, serviços, etc.
- Crescimento do PIB em média de 11,3 % (68 e 73).
- Convívio com uma inflação de 20 a 30% em média.
- Expansão dos meios de pagamento até 28 % em 73.
- Aumento significativo das exportações, por políticas diversas e desburocratização.
- Balança Comercial brasileira positiva de 67 a 73, negativa em 71/72 e equilibrada em 73. Com o choque do Petróleo, em 73, a Balança Comercial tornou-se negativa, encerrando o período de relativo equilíbrio.
- Aumento do endividamento, por empréstimos ao setor privado e público (empresas públicas).
- Aumento dos investimentos de capitais externos no Brasil
- Política de salários de contenção dos níveis de salário real, com manutenção do lucro e acumulação de capital e política de salário mais seletiva p/ pessoal de nível mais elevado.



- Concentração de renda, sem distribuição igual da riqueza, sem benefício proporcional.

## **Resultados**

Aumento do PIB per capita

Aumento do nível de investimento bruto

Aumento das exportações

## **Características**

- Caráter autoritário (poucas possibilidades a outros Poderes)
- **Milagre econômico brasileiro**

## **PERÍODO 1974 – 80 – II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – PND. CRISE E MUDANÇAS: DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. EFEITOS DA CRISE EXTERNA. POLÍTICA ECONÔMICA, CRESCIMENTO E INFLAÇÃO. O DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. A QUESTÃO URBANA E A POBREZA**

- Choque do Petróleo – 73 → Brasil – altamente dependente do produto (quadruplicou o preço).
- O país importou-se no primeiro ano com políticas de curto prazo. Não deu o real valor para a crise internacional e os reflexos na economia interna.
- Remoção de controles inflacionários. Aumento da inflação para de 15% em 72 p/ 34,5 % em 74.
- Controle da liquidez real (meios de pagamento)
- O primeiro ano de Geisel foi expansionista, com empréstimos de bancos oficiais ao setor privado e do Banco Central através da política monetária e de crédito.
- Desaceleração dos níveis de produção em 75 por tentativas de controle do gasto público com medidas fiscais.
- Em 75, houve crise financeira, queda em exportações e aprovação do II PND.
- Cobriu os 4 anos de Geisel e o 1 de Figueiredo, fixou metas como crescimento do PIB, investimentos, produção, emprego, exportações, mas não conseguiu, devido às crises externas.
- Rápida perda de reservas, com deterioração de contas externas.
- Aumento da dívida externa em 75 para algo em torno de 21 bilhões.
- Crescimento com dívida. Aumento da dívida externa.
- Ênfase nas indústrias básicas, para ajustar a escassez do petróleo e substituir importações, programa para aumento de geração em 60% de energia elétrica.
- Sucesso no controle de importações (encargos, bloqueios, elevação de tarifas)
- Desaceleração do crescimento do comércio mundial.
- Aceleração da taxa de juros paga pelo Brasil.
- Queda da arrecadação do estado por subsídios, incentivos e endividamento contínuo.
- Em 79, Figueiredo assume com dificuldade de refinanciamento da dívida externa, com a elevação das taxas de juros internacionais.
- Ameaça de desequilíbrio com inflação crescente.

- Decisão de não desvalorizar o câmbio.
- Fracasso nas políticas 79-80 de combate à inflação e do déficit em BP.

## **Anos 80 - AJUSTAMENTOS EXTERNOS E DESEQUILÍBRIO INTERNO, INFLAÇÃO E RECESSÃO. A DÊBACLE INTERNACIONAL, O FMI E O BRASIL. O RECRUDESCIMENTO DA INFLAÇÃO E AS TENTATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO. EXPERIMENTOS HETERODOXOS**

- 1979 – Segunda crise do petróleo
- Duplicação dos preços.
- Indisposição dos credores internacionais de renegociar a dívida sem pesados custos internos no curto prazo.
- Políticas expansionistas de Delfim Neto em 79. Desconfiança dos credores.
- Difícil obtenção de recursos externos p/ cobrir o déficit do BP.
- 1981-82 → Política a ser seguida - contenção salarial, controle de gastos do Governo, aumento de arrecadação, elevação das taxas de juros internas e contração dos meios de pagamento. Tratamento especial a agricultura, energia, exportação e às pequenas empresas.
- Políticas restritivas de demanda, visando tornas a exportação o caminho mais atraente.
- Rigidez inflacionária e recessão profunda, por várias medidas restritivas no crédito, na política salarial, etc.
- Superávits na Balança Comercial, mas déficit em conta corrente, devido aos altos juros pagos.
- Início em 82 de conversações com o FMI.
- Necessário ajustamento das contas devido às restrições do Fundo.
- Previsão para 83 de incremento de exportação 9,5% , de diminuição das importações em até 17% . Controle da demanda interna
- Estagnação econômica em 82. Operação de emergência em 82, com empréstimos diversos, depois da crise mexicana.
- Em 83, acordo com o FMI
- Em 84, taxa de inflação de 250% a. a .
- No período 81-84 o ajustamento foi bem sucedido. Superávits comerciais e reequilíbrio do BP, porém um ajuste muito limitado, comparado aos ajustes anteriores.
- Aumento da recessão. Redução do investimento público.
- Desequilíbrios internos → impostos limites ao crédito e empréstimos do setor público.
- Tratamento das elevadas taxas de inflação com complacência. Era necessário um ajuste fiscal, que não foi feito.
- O período foi marcado pela estagnação e altas taxas de inflação.
- Plano Cruzado – 86 → 1 plano heterodoxo
- Diagnóstico → inflação era inercial.
- Tentou-se congelar preços e salários pela média. Criação de nova moeda (Cruzado)
- Criação de novo título do Governo e proibição de cláusulas de indexação.

- Conversão de aluguéis e prestações.
- Rápido crescimento e aquecimento da economia. Inflação de 400% a quase zero.
- Falta de alguns produtos (ágio por pressão da demanda reprimida).
- Empréstimos compulsórios (cruzadinho) – com objetivo de reduzir a demanda.
- Plano Cruzado II – aumento de impostos indiretos – reestabelece indexações.
- Plano Bresser – 87 e plano Verão 89 – Congelamentos temporários, sem aumentos reais de salários, não permitiram a defasagem da taxa de câmbio e mantiveram as taxas de juros elevadas. Falta de apoio político, não foram adotadas medidas mais amplas (hiperinflação)

## **ANOS 90 - ATUALIDADES – PERSISTÊNCIA DOS DESEQUILÍBRIOS INTERNACIONAIS. MUDANÇAS NA ECONOMIA INTERNACIONAL. POLÍTICA INDUSTRIAL E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA. INFLAÇÃO E BALANÇO DE PAGAMENTOS. O PLANO COLLOR E O PLANO REAL. ABERTURA ECONÔMICA E COMPOSIÇÃO DO PRODUTO. PERSPECTATIVAS.**

- Plano Collor (90) → congelamento e retenção de ativos financeiros para enxugar a demanda. Liberações antes do prazo recolocou a Economia em inflação imprevisível.
  - Plano Collor II - Mudança no sistema financeiro, abertura financeira e renegociação da dívida externa em novas bases.
  - Controle da inflação por elevadas taxas reais de juros. Dívida pública abaixo do nível de 89 (Collor I).
  - **Plano Real** → reduziu a inflação em julho/94. FHC , ministro em 93, indexa taxa de câmbio à inflação para futura estabilização. Aumenta as reservas internacionais com capitais externos, devido às elevadas taxas de juros. Abertura financeira. O BC comprava as dívidas, às custas de aumento do déficit. URV → real para anular a indexação (inflação inercial). 1/07/94 Real. Estabilidade e crescimento sustentado com PIBs de 4 % ou menos ao ano. Crescimento da dívida interna e externa e a entrada de capitais de curto prazo → riscos ao Plano Real
  - Desafios do Programa de estabilização – pressão da demanda, pela redução da inflação.
  - Formas de contenção da demanda – depósitos compulsórios no BC, taxas de juros altas.
  - Globalização. Mercosul. Euro (moeda única a partir de 2001)
  - Comunidades econômicas (européia e Mercosul)
  - Crise da Rússia. Dependência de capitais externos (voláteis) para financiamento orçamentário e público das despesas
  - Ajuda do FMI ao Brasil. Medidas de ajuste econômico impostas. Reformas.
  - Superávit primário (receitas – despesas) exigido pelo FMI de 25 bilhões.
  - Liberação de parcelas condicionadas a aprovação das reformas da Previdência.
- Déficit previdência 99 → sistema privado e público = 21 bilhões.

## 4. A DINÂMICA DA DÍVIDA PÚBLICA E O CASO BRASILEIRO. DÉFICIT E DÍVIDA PÚBLICA. A CONDIÇÃO DE EQUILÍBRIO DA RELAÇÃO DÍVIDA PÚBLICA/PIB.

A dívida pública deve ser medida em relação ao PIB de uma determinada economia. Uma dívida de U\$ 10 bilhões em um país pequeno pode representar um elevado ônus a pagar sob a forma de impostos ou aumento de preços.

A relação dívida pública/ PIB determina o nível de endividamento de um país. A trajetória da relação sinaliza o crescimento, estabilização ou diminuição da dívida. Se a dívida for crescente, mas o PIB do país crescer na mesma proporção, teoricamente não há aumento do endividamento, já que o país tem mais capacidade de pagamento com o crescimento da economia.

Muitos países têm dívidas superiores ao próprio PIB, mas os títulos a pagar são de longo prazo e as taxas são pré-fixadas, o que faz com que a dívida nestes países seja controlada e não sujeita a oscilações do mercado. O tamanho da dívida, unicamente, não avalia as condições de um país, pois é preciso saber também a estrutura da dívida, com seus prazos de vencimento e a taxa de juros média paga pelo governo.

De 1981 a 1984, o país apresentou elevação na relação dívida /PIB, com forte déficit fiscal e estagnação econômica. A dívida passou de 20% do PIB para mais de 50%, sobretudo pela desvalorização cambial em 1983, que elevou a dívida externa significativamente.

De 1985 a 1989 houve uma queda da relação dívida / PIB, sobretudo por um aumento expressivo no PIB de 85 a 89 de 24%, mas o déficit fiscal foi elevado e similar ao período anterior.

De 1990 a 1994, a dívida caiu substancialmente, apesar da variação do PIB ser nula nesta época. Mas de 1995 a 1998, os altos déficits fiscais elevaram a relação novamente.

O déficit público em um país pode ser financiado **ou pela venda de títulos públicos ao setor privado**, com a transferência de poupança privada ao setor público, ou **pela venda de títulos públicos ao Banco Central**, que representa um endividamento do setor público, com rolagem de dívidas e pagamentos de juros.

Existem dois critérios de cálculo para o déficit público. O primeiro é chamado "**acima da linha**", no qual **são diminuídas as receitas totais das despesas**. O segundo critério é denominado de "**abaixo da linha**", que calcula o déficit com base na **variação da dívida pública, ou seja, pelas necessidades de financiamento do setor público (NFSP)**. A linha referida é aquela linha imaginária do total quando subtraímos um valor de outro. **Mede-se o déficit acima desta linha ou abaixo, pelas necessidades de financiamento de um país**

Pelo primeiro critério (**acima da linha**) pode-se calcular:

- a) **Déficit Nominal** = é a diferença entre as receitas totais arrecadadas e os gastos totais do governo.
- b) **Déficit Primário** = são apenas os gastos não financeiros deduzidos das receitas não financeiras, ou seja, é a arrecadação de impostos do governo retirando-se apenas os gastos correntes e o investimento governamental, sem subtrair-se as despesas e receitas financeiras. Exclui do déficit nominal os juros pagos e as amortizações da dívida, que são despesas financeiras, entre outras.
- c) **Déficit Operacional** = é o Déficit primário + pagamento de juros reais. Esta medida exclui do cálculo o pagamento dos juros nominais da dívida, além dos efeitos da correção monetária.

O **déficit nominal** é usado por todos como o indicador fiscal por excelência. O BC deixou de divulgar mensalmente o resultado do déficit operacional.

No setor público, há uma certa restrição orçamentária. Para manter em equilíbrio o Orçamento, os gastos devem ser iguais à arrecadação. Caso isto não ocorra, estará gerando-se um superávit ou déficit no orçamento.

No caso de superávit, o governo acumula poupança e pode emprestar recursos para o setor privado. No segundo caso, com o governo gastando mais do que arrecada, gera uma necessidade de financiamento junto ao setor privado e/ou Banco Central.

Pelo critério "abaixo da linha", os principais conceitos são:

- ◆ **Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)** : É a soma das dívidas interna e externa do setor público (governo federal, Estados e municípios e empresas estatais) junto ao setor privado, com a inclusão da base monetária e a exclusão dos ativos do setor público, tais como reservas internacionais, créditos com o setor privado e os valores das privatizações.
- ◆ **Ajuste patrimonial**: é a diferença entre passivos do governo, contraídos no passado e posteriormente reconhecidos ("esqueletos"), e os resultados da privatização.
- ◆ **Dívida Fiscal Líquida (DFL)** : É a diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial.
- ◆ **Necessidades de Financiamento do Setor Público**: é o mesmo conceito de déficit nominal apurado pelo critério "acima da linha". Refere-se a variação da DFL entre dois períodos de tempo.
- ◆ **Necessidades de Financiamento do Setor Público no conceito operacional**: Exclui das necessidades de financiamento nominais a

correção monetária (efeito inflacionário) sobre a DFL. É o mesmo conceito "acima da linha" do déficit operacional.

- ♦ **Necessidades de Financiamento do Setor Público no conceito primário:** Exclui das necessidades de financiamento nominais, o pagamento de juros nominais que incide sobre a DFL. Equivale ao déficit primário apurado pelo critério "acima da linha".

O problema do cálculo das necessidades de financiamento é que não se tem certeza absoluta dos valores de receita e despesa de todo o governo. De qualquer forma, **a diferença negativa entre receita e despesa sempre será financiada por endividamento**. As autoridades, mesmo não tendo certeza das receitas e despesas de estados e municípios bem como das empresas estatais, acompanham a evolução dos passivos junto sistema financeiro público e privado.

Assim, pela **variação do endividamento** (ou conceito abaixo da linha), pode-se ter certeza de quanto foi necessário para cobrir o déficit do governo. No Brasil, as NFSP são medidas pelo conceito abaixo da linha, ou seja, **a partir das alterações no valor do endividamento público é que se sabe se a diferença entre receitas e despesas aumentou ou diminuiu**.

No Brasil, as necessidades de financiamentos são apuradas pelo conceito de caixa, exceto pelas despesas de juros, apuradas pelo com conceito de competência contábil. Entretanto há dificuldades de se obter valores precisos nas contas públicas.

O Brasil utiliza o conceito de DLSP nas estatísticas oficiais, computando a variação da dívida fiscal e da base monetária para chegar ao déficit público. Muitas dívidas de caráter não-fiscal foram reconhecidas recentemente e contribuíram para o aumento do déficit brasileiro, como esqueletos que ainda não haviam sido registrados. As dívidas de estados e municípios também contribuíram para a elevação do déficit público no passar dos anos. Entretanto, o maior problema da dívida pública brasileira sempre foi o prazo de maturação, sendo que a maior parte dos títulos era emitido com prazo de 1 a 2 anos.

A dívida pública pode ser definida como a dívida no período anterior mais os juros nominais menos o superávit primário do exercício e a receita de senhoriagem. Senhoriagem é o poder de compra resultante do fluxo de emissão de base monetária.

Na **evolução da relação dívida/pública PIB** deve-se ter em conta o tamanho do **resultado operacional** e não do resultado nominal do Governo, que se perde em ambientes de alta inflação.



## 5. **FEDERALISMO FISCAL. O SISTEMA FEDERATIVO E O FENÔMENO DA DESCENTRALIZAÇÃO. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. EVOLUÇÃO DE RECEITA DISPONÍVEL. CONTROLE DE ENDIVIDAMENTO.**

O federalismo fiscal **constitui-se em uma técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em territórios de grande amplitude**, geralmente com populações cultural e socialmente diversificadas. É um **sistema federal de governo tem a possibilidade de permitir à nação acomodar um amplo leque de preferências individuais**. Baseia-se no **estabelecimento de governos de âmbitos regional e municipal**. **Pressupõe a livre negociação entre as partes, com vistas a garantir certo grau de autonomia e delinear a divisão das funções a serem cumpridas pelos diversos níveis administrativos.**

A descentralização fiscal em cada país se manifesta na criação de várias **competências tributárias** e pode ser decorrente de vários fatores, entre eles, **fatores a) econômicos; b) culturais, políticos e institucionais, e c) geográficos**. Não existe um modelo único, há características específicas em cada país. Descentralizar competências significa administrar de modo mais eficiente os impostos, os gastos, transferências, etc entre outras funções públicas. No Brasil, há impostos federais, estaduais e municipais e competências definidas na Constituição para cada ente federativo.

O **fator econômico** da alocação mais eficiente de recursos pelas esferas estaduais e municipais está intimamente ligado à questão da descentralização, alegando-se sobre esta tese, de que governos estaduais e municipais estão mais próximos dos seus efetivos problemas, e, portanto, mais capacitados para atender às demandas e gerenciar melhor os recursos. Sob a ótica alocativa, serviços de cunho municipal ou estadual, devem ser financiados preferencialmente por impostos municipais ou estaduais. E se houver superposição nos serviços como saúde, educação, que também são de competência federal, o financiamento deve ser mediante transferências do governo central, somando-se aos recursos dos Estados e Municípios.

A descentralização fiscal por **fatores culturais, políticos e institucionais** é outra realidade, pois a descentralização das competências de arrecadação e destino dos recursos favorece a integração social com maior participação política e democrática dos cidadãos nas decisões e rumos da comunidade.

Os **fatores geográficos** também contribuíram para uma descentralização fiscal, pois quanto maior a área do país, menor o ganho de eficiência dos governos, em termos de alocação de recursos, pois mais caros serão os serviços, se custeados pelo ente federal.

Em termos de **evolução da receita disponível**, o que se pode dizer é que desde 1964, havia uma forte tendência à centralização de recursos pelo ente federal, em detrimento dos entes estaduais e municipais. Porém, nas décadas de 1980 e 1990, com a promulgação da nova Carta Política em 1988, esta tendência se inverteu e o que se viu foi um acentuado crescimento das receitas estaduais e municipais, em detrimento dos recursos federais da União, que passou a transferir grande parte da sua arrecadação tributária a estados e municípios.



Após o advento da Constituição Federal de 1988, os principais beneficiados com o processo de descentralização tributária foram os municípios, que praticamente dobraram sua receita disponível pelas diversas transferências, tanto da União como dos Estados.

Em 1996, 62% dos recursos municipais foi gerado por transferências intergovernamentais e 38% pela arrecadação de suas competências. Os municípios do interior dependem em alto grau das transferências, visto que não contam com uma máquina eficiente no sentido de cobrar os próprios tributos. Porém, municípios mais densos em população contam com um sistema mais eficaz de arrecadação dos seus próprios impostos. Em compensação, os problemas urbanos e a pobreza se acentuam nas grandes cidades, fazendo com que municípios maiores dependam mais também da intervenção federal. Altos índices de urbanização tornam a situação mais complexa de administrar e aumentam os gastos dos municípios com políticas públicas.

A **receita disponível** é a receita líquida que fica em poder de cada ente federativo, depois de computadas as transferências recebidas e os repasses efetuados à outras esferas de Governo. O Governo Federal tem hoje uma receita disponível bem menor do que arrecada, pois transfere boa parte de seus recursos para os Estados e Municípios por determinação constitucional. Os Estados também transferem parte dos impostos arrecadados de sua competência para os Municípios. Em termos de transferências constitucionais da União para os Estados, o Fundo de Participação dos Estados - FPE (inclui DF) é calculado a base de 21,5 % do Imposto de Renda e do IPI. Quanto às transferências federais aos Municípios, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM é calculado a base de 22,5 % do IR e IPI. Também há uma transferência de 3% do IR e IPI a programas de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Também no IPI, 10% da arrecadação bruta deve ser destinada à Estados/ DF na proporção de seus produtos exportados, sendo que estes entregam 25% do valor aos municípios.

Por outro lado, o imposto de renda (IR) cobrado dos servidores próprios de Estados e Municípios, o valor arrecadado pertence aos próprios Estados e Municípios.

Aos Estados e o DF, também pertencem 20% dos impostos residuais criados (se forem criados impostos novos criados na competência residual da União).

Aos Municípios, pertence 50% do ITR (imposto territorial rural) de competência da União, 50% do IPVA, de competência dos Estados (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e 25% do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços).

O **controle do endividamento** é mais complexo em países descentralizados como o Brasil, tendo em vista que nem todos os governantes têm interesse na contenção dos gastos, tendo em vista a questão do voto. O governo federal não tem controle direto sobre os Estados e Municípios no que tange às finanças dos entes federativos, mas exerce um monitoramento sobre as fontes de financiamento.

Os instrumentos de controle do endividamento estadual e municipal do governo federal consistem em resoluções do Banco Central e Conselho Monetário Nacional, determinando limites para o endividamento, controle na aprovação de projetos com apoio financeiro externo e restrição à avais, limitação de empréstimos das instituições financeiras federais, regras mais rígidas para rolagem ou ampliação da dívida bancária e aprovação pelo Congresso de restrições ao endividamento pela emissão de títulos públicos.

Várias medidas foram tomadas pelo Governo federal nos últimos anos para conter o endividamento e melhorar os resultados das contas públicas dos Estados e Municípios, dentre eles, a privatização de vários bancos estaduais que financiavam o tesouro dos Estados, a limitação de contratos com vistas a antecipar a receita orçamentária nos bancos e a renegociação de dívidas estaduais com a União.

## **6. A ECONOMIA DO AJUSTE FISCAL: A TEORIA DO CICLO POLÍTICO. IMPASSE DISTRIBUTIVO E PARALISIA FISCAL.**

As decisões dos governos em onde empregar os recursos são influenciadas por agentes e grupos políticos. O governo nada mais é do que um canal de transmissão de recursos de uma parte da sociedade para outra. Os estímulos fiscais e monetários para o aumento da renda e do emprego têm custo inflacionário. Existe um hiato temporal entre os benefícios gerados pelo aumento de produção, crescimento da renda e os prejuízos seguintes com as altas taxas de inflação. O eleitorado tem memória curta, de modo que o prestígio do governante é maior, por exemplo, quando baixa o desemprego nas vésperas das eleições.

Na teoria do ciclo político, existem duas fases do governante, a primeira que se sucede às eleições com medidas de caráter restritivo, fiscais e monetárias, com vistas a arrumar a casa e a economia, e a segunda, de caráter expansionista, com vistas a obter o voto nas próximas eleições, com medidas e políticas fiscal e monetária visando a crescer a economia, podendo gerar uma inflexão na trajetória da inflação.

O impasse distributivo é gerado pelo problema de que todos os indivíduos, mesmo sem contribuírem para a arrecadação, são contemplados com benefícios na ação do Governo provida pelo Orçamento. Assim acontece com vários Estados da federação, que mesmo sem contribuírem muito, são os mais desejosos de recursos do bolo orçamentário.

As diferentes áreas do Governo como saúde, educação, transportes, etc. também desejam receber recursos sem cortes no Orçamento, mas o problema é que o Governo, muitas vezes, tem que fazer ajustes voltados à política fiscal, com vistas a obter resultados e aumentar o superávit primário. Nenhum Ministro em nenhuma pasta de governo está disposto a ter os recursos de seu Ministério cancelados. Cabe ao Presidente da República escolher onde cortar e alocar os recursos de acordo com a sua conveniência. O Legislativo também pode remanejar algumas despesas de um órgão para outro, por ocasião da votação do orçamento.

As pressões pela liberação de recursos e verbas do orçamento comprometem as ações do Governo no sentido de sanear as contas públicas com o ajuste fiscal. Há uma verdadeira paralisia fiscal do Governo no que tange à questão da influência de grupos, lobbies e setores politicamente organizados. O Governo, muitas vezes, não consegue implantar suas políticas, sofrendo, ainda, diversos revezes de grupos que se organizam no Congresso, propondo e criando novos fundos, ou subsídios para algum setor específico. Todos esperam receber um benefício pelo gasto do governo, mas poucos são os que querem ser penalizados ou incorrer nos custos.

## 7. O ESTADO REGULADOR.

O Brasil começou a criar agências reguladoras no final dos anos 90, principalmente no campo da infra-estrutura, para o controle de serviços públicos. O poder regulador tem a obrigação de zelar pelas regras de prestação de serviços de utilidade pública prestado por terceiros, com garantia de qualidade a um preço justo. Cabe ao órgão regulador a defesa e a interpretação das regras, a definição operacional dos contratos e a investigação e denúncia de atividades ilícitas ou abusos. O objetivo é o bem-estar do consumidor, a melhora da eficiência alocativa e distributiva, com regras de concorrência e determinação da estrutura de tarifas a serem cobradas pelos serviços públicos. Os contratos de concessão são a tônica no caso brasileiro e cabe ao Estado regulador dar independência às agências para atender os direitos e interesses dos consumidores e indústrias, com a escolha de instrumentos eficientes de produção e alocação de recursos. As agências devem propiciar o estímulo à atividade competitiva e à qualidade dos serviços.

## **8. INSTRUMENTOS E RECURSOS DA ECONOMIA PÚBLICA (POLÍTICA FISCAL, REGULATÓRIA, CAMBIAL E MONETÁRIA).**

O Governo intervém de várias formas no mercado. Por intermédio da política fiscal e da política monetária, por exemplo, é possível controlar preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda.

### **Instrumentos e recursos utilizados pelo Governo para intervir na Economia**

- Política Fiscal - envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.
- Política Regulatória - envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidos como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.
- Política Monetária – envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.
- Política de câmbio – determina a oferta e a demanda de divisas ou saldo da Balança de Transações Correntes (BTC) entre os países. Há forte intervenção do governo na fixação das taxas de câmbio, seja por especulação dos mercados, seja pelas grandes alterações na economia provocadas por bruscas variações na taxa de câmbio. Quanto maior a taxa de câmbio, maior o volume que as empresas desejam exportar. Quanto menor, menor o volume de exportação. A oferta de divisas é proporcional á taxa de câmbio, ou seja, crescente em relação ao câmbio. Quando a taxa de câmbio é maior, menor a quantidade de empresas que desejam importar e menor a demanda de divisas para o exterior. A quantidade de divisas também pode se alterar com a maior demanda de produtos nacionais no mercado externo, dependendo também da renda do país importador.

## **9. CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS SEGUNDO FINALIDADE, NATUREZA E AGENTE.**

Este tópico será abordado posteriormente nos itens 19 e 20 das aulas. A classificação das receitas e despesas segundo a finalidade, natureza e agente (funções, subfunções, programas, modalidades, categoria econômica, classificação institucional) é o mesmo assunto dos itens 19 e 20, contido no Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal, que será tratado mais a frente.

## **10. HIPÓTESES TEÓRICAS DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS.**

Há determinados gastos governamentais permanentes, tais como os relacionados à saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação, justiça e assistencialismo. Se o governo não assumir essas funções, ninguém irá fazê-lo ou irá fazê-lo de modo parcial ou insatisfatório, por se tratar da oferta de bens públicos. Os gastos aumentam tendo em vista fatores demográficos, associados ao envelhecimento progressivo da população, e despesas maiores com saúde, assistência, etc e também devido ao fenômeno da urbanização, que exige maiores gastos com transportes, saúde, educação, etc.

As sociedades mais urbanizadas também demandam serviços de melhor qualidade, tendo em vista a elevação do nível de renda, o que acarreta o aumento de gastos públicos. O aumento médio do preço dos serviços oferecidos à população também é causa do aumento dos gastos públicos, tendo em vista que alguns trabalhadores do governo exigem ser melhor remunerados, fazendo pressão por melhores salários.

## **11. O ÓTIMO DAS DIMENSÕES DO GOVERNO.**

Segundo o conceito, o sistema econômico deve repartir seus recursos entre as esferas privada e pública da melhor forma, de maneira a maximizar as possibilidades de produção e as preferências dos indivíduos em termos de benefícios. Ou seja, há que se maximizar a divisão de recursos de tal forma entre as esferas pública e privada no sentido de que qualquer outra partilha de recursos não seja a mais eficiente. Esta partilha de recursos da sociedade pode se dar de forma solidária ou conflitiva. Uma situação ótima ou balanceada de divisão de recursos entre estas duas esferas, pública e privada, é uma situação no qual conhecendo-se as preferências e demandas da sociedade, demonstradas nas suas intenções de voto, haveria uma alocação de recursos tal na sociedade que nenhum ganho extra de bem-estar adicional seria possível para ambas as partes, sem que houvesse prejuízo da outra. Em síntese, o ótimo é o ponto mais favorável à sociedade em termos de alocação dos recursos públicos, onde não há mais possibilidade de melhora, de acordo com as preferências dos indivíduos.

## 12. O FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS - TRIBUTAÇÃO E EQÜIDADE. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA.

A ESAF tem repetidamente cobrado em suas provas o tema “Financiamento dos Gastos Públicos” ou “Princípios Teóricos da Tributação”. Posso afirmar aos candidatos que a fonte principal para este assunto têm sido, há muitos anos, o livro de **Alfredo Filellini**, intitulado **Economia do Setor Público**, da **Editora Atlas**, um livro fácil e simples de entender. Mas também há outro livro mais recente, de Fábio Giambiagi, intitulado **Finanças Públicas**, que tem sido cobrado nas provas.

Os conteúdos dos livros têm sido cobrados tanto em Finanças Públicas como em outras disciplinas de concursos públicos, como Administração Financeira e Orçamentária - AFO ou Economia do Setor Público, nas provas para Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda, Gestor e Analista de Planejamento e Orçamento do MPO.

O que ocorre é que as três disciplinas são semelhantes em conteúdo e abordam basicamente os mesmos tópicos relacionados à teoria das finanças públicas, como os tributos, a dívida pública ou o federalismo fiscal.

### **O FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS**

O fluxo de arrecadação de receitas do Governo Federal praticamente determina o processo de liberação dos recursos junto aos órgãos, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Como toda empresa responsável pela gestão de recursos, o Governo Federal também administra e gere seus recursos, liberando verbas orçamentárias mediante a arrecadação de receitas. Hoje, o fluxo de liberação de recursos do Governo Federal é fixado pela STN via Decreto, no que denominamos de **Decreto de Programação Financeira**

Todo início de ano, a STN publica o decreto, impondo tetos **(limites) mensais** aos órgãos, e **contingenciando o Orçamento**, com base na expectativa de arrecadação. A este processo, denominamos de **programação financeira de desembolso**.

Para que o Governo efetivamente cumpra os programas consignados no Orçamento, é fundamental a busca por novas receitas e uma melhoria contínua no processo de arrecadação. Todo o esforço de arrecadação provém de órgãos arrecadadores como a Secretaria da Receita Federal (SRF), do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e dos próprios órgãos executores (Ministérios, Secretarias, etc) mediante o recebimento de tributos e recursos próprios.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), responsável pela elaboração do Orçamento Público, previamente classifica todas as receitas públicas, em **fontes de recurso**. As fontes de recurso são agrupamentos de determinadas receitas como as derivadas de impostos, taxas, contribuições, etc e/ou originadas por empréstimos externos, tarifas, etc., que são utilizadas para financiar os gastos públicos.



Cada projeto ou atividade do Orçamento pode conter **uma fonte única ou mais de uma fonte de recurso** financiando o programa. Um programa do Orçamento pode ser financiado tanto por **fontes de recursos do Tesouro**, derivadas de impostos, taxas, etc como por **fontes de recursos diretamente arrecadados**, originados, por exemplo, da venda de um serviço.

Algumas fontes de recurso são compostas por vários tributos, como acontece com a fonte 100 – Recursos Ordinários, que agrega diversos impostos como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Outras fontes são compostas por apenas uma receita, ou mesmo, como vimos, por recursos diretamente arrecadados pelo órgão.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO-02) da Secretaria de Orçamento Federal contém uma tabela, já demonstrada, indicando as fontes de recurso que financiam os gastos públicos (que não é necessário decorar para a prova!!!).

## **TRIBUTAÇÃO E EQUIDADE**

Desde a Idade Média, os reis exigiam de seus cidadãos determinados valores em troca da simples proteção ou da extensão de algumas prerrogativas da Corte. Daí se originou o conceito do *jus imperis* estatal, da compulsoriedade no pagamento de tributos, sem nada efetivamente em troca, ou apenas a mera prestação de algum serviço.

Muito se discute na doutrina até hoje sobre quais seriam os princípios que deveriam alicerçar a tributação ou a cobrança de tributos. Discute-se, até mesmo, em dias atuais, sobre quais os métodos mais eficientes ao Estado para que este efetivamente arrecade mais, sem sacrificar a população com onerosas cargas tributárias, que comprometam a produção ou o PIB e, conseqüentemente, a própria arrecadação de tributos.

Alguns princípios são aplicáveis na cobrança de tributos. Outros, entretanto, carecem de uma razão mais lógica ou coerente que permita sua aplicação efetiva. Os estudiosos convergem, entretanto, para um ponto em comum: a **equidade** no tratamento tributário.

A **equidade** impõe o que poderia chamar de justiça tributária ou tributação com a máxima justiça entre os cidadãos. Neste sentido, haveria igualdade de tratamento tributário para aqueles que se encontrassem em condições iguais (**equidade horizontal**) e desigualdade de tratamento tributário para aqueles considerados em situação de desigualdade (**equidade vertical**). Ou seja, **aos iguais, tratamento igual**, com alíquotas ou faixas de tributação iguais. **Aos desiguais, tratamento desigual**, com alíquotas diferenciadas, na mesma medida de suas diferenças.

## INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

Caso o tributo seja majorado, podem ocorrer duas situações relativamente a transferência de tributos. O produtor pode transferir o tributo para os consumidores ou absorver o tributo no seu próprio negócio, diminuindo custos para compensar o aumento da alíquota. Em termos tributários, há duas hipóteses de transferência tributária por majoração nas alíquotas:

**Para frente** → significa aumentar o preço do produto e onerar o consumidor.

**Para trás** → pagar menos pelos fatores de produção.

O processo de transferência em relação aos impostos é afetado pelo **tipo de imposto**, pelas **condições de oferta e demanda** e pelo **período de tempo** envolvido nos ajustes.

Quando a **oferta e a demanda** são **elásticas** ao preço, **opõem dificuldades ao repasse**. Um exemplo são os supérfluos. Qualquer aumento no preço do consumidor causado por um repasse de impostos pode afastar de vez os consumidores, diminuindo drasticamente as vendas. Em consequência, os produtores acabam absorvendo o custo e pagando o imposto.

Quando a oferta e a demanda são **inelásticas**, o imposto **admite sua transferência tanto para frente** (demanda inelástica) como **para trás** (oferta inelástica). O sal de cozinha é um produto inelástico, pois mesmo que se onere o consumidor repassando o imposto, mesmo assim, ele não consumirá menos sal, ou seja, continuará com o mesmo consumo, tendo em vista a necessidade fisiológica humana do consumo adequado consumo de sal. É um produto que onde o produtor repassa na totalidade qualquer tipo de imposto adicional.

**Os impostos indiretos podem ser repassados em cascata**, como o IPI, por exemplo, repassado aos compradores. **Já os impostos diretos não são repassados**, recaindo diretamente sobre o dono ou possuidor do bem ou renda qualquer aumento de alíquota Um exemplo clássico é um aumento no Imposto de Renda, que recai diretamente sobre o próprio dono da renda ou patrimônio.

**No produto de demanda elástica, é difícil repassar o imposto** para frente, sendo este absorvido pelo produtor, que tenderá a baixar seus custos. Qualquer tentativa de aumento de preço, provocará uma drástica diminuição nas vendas. **No produto inelástico, a transferência ao consumidor fica mais fácil** sob a forma de aumento de preços fica mais fácil, pois não haverá significativa redução nas vendas do produto.

Alguns teóricos têm afirmado (e com razão!) que **os tributos indiretos no Brasil tem característica de regressividade**, pois independente da riqueza ou patrimônio de uma pessoa, mesmo ela sendo extremamente pobre ou faraonicamente rica, paga o mesmo em tributos deste tipo! Ou seja, como o tributo incide geralmente nas compras (ex. IPI, ICMS), estar-se-ia sacrificando mais a renda dos mais pobres ou aqueles com menor poder de compra e consumo.

## 13. OS PRINCÍPIOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO: TIPOS DE IMPOSTOS; PROGRESSIVIDADE, REGRESSIVIDADE E NEUTRALIDADE.

O **princípio do benefício** é o princípio que teoriza que **cada contribuinte pagaria um valor correspondente ao seu próprio benefício pelo bem ou serviço gerado pelo Estado, conforme a proporção** que faria uso.

Sob este **princípio**, os impostos seriam vistos apenas como **preços pagos por serviços públicos utilizados. Se usasse o serviço, pagaria. Do contrário, estaria isento.**

O valor total do gasto seria financiado com recursos de todos os contribuintes beneficiados. Se determinado gasto não influenciasse a vida do cidadão, ele não precisaria pagar. Os impostos **não precisam ser equivalentes aos benefícios totais recebidos pelos cidadãos**, mas **proporcionais** a estes. Ou seja, não se deve cobrar, segundo a ótica, o custo total de uma ponte ou obra, em valores idênticos para cada cidadão, mas na medida proporcional ao uso do bem por cada um deles.

Os impostos deveriam ser **distribuídos de acordo com os benefícios marginais** recebidos, ou seja, de acordo com a potencialidade para uso do bem ou obra, neste caso.

Ainda que defensável do ponto de vista lógico, **não existem meios práticos que permitam operacionalizar o princípio do benefício.** É um princípio de **difícil aplicação na prática, devido ao princípio da exclusão, pois há pessoas que se beneficiam do bem ou serviço, mesmo não pagando nada em tributos.**

Dando um exemplo trivial, se fosse construída uma ponte, não se poderia assegurar quantos atravessariam a ponte ou seriam beneficiados com a sua construção. Não se poderia impedir, também, que alguém que não tivesse contribuído, atravessasse a ponte, pois tal prática revelar-se-ia inconstitucional.

Além do mais, o princípio, se aplicado, estaria em rota de colisão com outros dois princípios mais amplos aplicados às finanças públicas, como o **princípio da distribuição de riquezas ou da alocação de recursos**, que arrazoam pelo privilégio na distribuição do Orçamento às pessoas com piores condições de renda ou menor capacidade de pagamento.

**Segundo o princípio mais comum na teoria das finanças públicas, o princípio da capacidade econômica**, as pessoas devem contribuir segundo a sua **capacidade real de pagamento**, ou seja, quem recebe mais ou detém maior patrimônio, paga mais. Caso contrário, paga menos.

A preferência moderna é pela aplicação do princípio da capacidade de pagamento, **pois ele representa uma maior justiça tributária, num sentido mais aproximado de equidade de tratamento entre iguais e desiguais.** A renda é preferencialmente o indicador da capacidade econômica, mas o patrimônio também pode servir para se aplicar o princípio.

## TIPOS DE TRIBUTOS

### Tributos com características fiscais

- **Imposto** – É um tributo independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte ou independente da contraprestação de um serviço. Decorre do *jus imperis* estatal, de exigir-se compulsoriamente um tributo com a finalidade de financiar os gastos do Orçamento. A competência, segundo a CF/88 é **privativa** da União, Estados, DF e Municípios, ou seja, cada ente detém uma competência própria de impostos já definidos e elencados na Constituição. Por exemplo, aos Estados, compete o ICMS, à União, o IPI, aos Municípios, o ISS, etc. Cada ente possui um conjunto de impostos específicos já previamente determinados. Não pode o Estado instituir ou cobrar imposto de competência da União, ou do Município, **por isso dizemos que a competência é privativa para cada ente, ou seja, só o ente determinado na CF pode cobrar o imposto que lhe é atribuído.**
- **Taxa** – É um tributo cobrado tendo em vista a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, efetivamente prestados ou potencialmente colocados à disposição do contribuinte, ou, ainda, pelo simples exercício do poder de polícia. Os serviços tem que ser específicos e divisíveis, ou seja, tem que estar claramente definidos na lei e poderem ser medidos no consumo por cada usuário efetivo ou potencial. Não podem ser serviços genéricos nem indivisíveis, como a cobrança da taxa de iluminação pública, por exemplo, repetidamente argüida como inconstitucional pelos cidadãos, pela sua não divisibilidade entre os contribuintes beneficiados. O poder de polícia vem definido no CTN e corresponde a uma série de atividades de fiscalização, não se aplicando apenas à polícia federal ou fardada, mas a todas as formas de repressão de atividades nocivas ao interesse público, como a própria vigilância sanitária, por exemplo. **A competência de instituir taxas é comum da União, Estados, DF, Municípios**, ou seja, tanto a União, como Estados, DF ou Municípios, podem instituir taxas com o mesmo nome em suas esferas (nunca sobre a mesma base de cálculo dos impostos).
- **Contribuição de melhoria** – É um tributo cobrado somente nos acréscimos de valor de imóveis, decorrente de alguma obra pública. A competência é comum entre a União, Estados, DF e Municípios.

Alguns tributos apresentam característica de **extrafiscalidade**, ou seja, **o objetivo não é arrecadar, mas sim, coibir uma atividade ou regular o próprio mercado**. Exemplo disto é o imposto de importação, não destinada propriamente à arrecadar, mas sim, coibir a entrada de produtos estrangeiros com preços mais baratos que os nacionais, reduzindo as chances da produção própria e conseqüentemente a oferta de empregos no país.

### Tributos com características parafiscais (atuam paralelamente aos fiscais)

- **Empréstimo Compulsório** – É exigido a partir de investimento relevante efetuado pela União (princípio da anterioridade da lei) ou por motivo de guerra externa ou iminência de guerra, ou, ainda, por calamidade pública. No caso de guerra ou calamidade pública, o empréstimo compulsório não fica sujeito ao princípio da anterioridade, ou seja, da antecedência que deve haver entre a publicação da lei e a

cobrança efetiva do tributo. A competência para a instituição do empréstimo compulsório é **exclusiva da União** e é necessário **Lei Complementar** (maioria absoluta de parlamentares) para instituição do tributo.

- **Contribuição** – As contribuições previstas na Constituição Federal podem ser sociais, de interesse de categorias profissionais ou econômicas, de intervenção no domínio econômico ou da seguridade social, sendo que estas últimas necessitam de 90 dias de prazo entre a lei que as instituiu e a sua efetiva cobrança. A competência para instituição de contribuições é **exclusiva da União**.

Aqui cabe um comentário sobre a situação jurídica das **tarifas ou preços públicos**. **As tarifas são valores cobrados por um bem ou serviço prestado, mas não compulsório como a taxa**, que é um tributo exigido do contribuinte, independentemente da utilização do serviço, bastando a potencialidade de uso para a cobrança. **As tarifas são preços públicos cobrados por algum serviço efetivamente prestado ou consumido**, como o que se consome em energia elétrica ou no uso do sistema telefônico. As tarifas envolvem um contrato entre o fornecedor (concessionário do serviço público) e um consumidor (usuário) do serviço. O usuário paga o que consome, nada além disto. Geralmente as tarifas de serviços vem discriminadas para nós de alguma forma, como em nossas eternas contas telefônicas, que mostram os diferentes períodos de consumo e o valor cobrado. **As tarifas não são tributos!!! Não tem caráter compulsório, nem podem ser exigidas ao livre arbítrio. Ou seja, paga quem quer o serviço! Cuidado com esta proposição!**

## **NEUTRALIDADE, REGRESSIVIDADE E PROGRESSIVIDADE**

Sobre o princípio da **progressividade**, as maiores alíquotas seriam aplicadas às camadas mais favorecidas ou em classes de renda mais altas da população. Sobre o princípio da **regressividade**, quanto maior a renda, menor seria o percentual da alíquota. Já o princípio da **neutralidade ou proporcionalidade** implica dizer em tributos proporcionais aos ganhos, ou seja, alíquotas iguais e únicas em qualquer faixa. resultariam em maiores valores arrecadados, conforme a situação individual de renda de cada um.

**Os modernos sistemas fiscais consagram a progressividade na tributação.** A incidência progressiva leva a coletividade ao mínimo sacrifício agregado. O rico deve pagar proporcionalmente mais e o pobre proporcionalmente menos.

Este princípio também baseia-se na hipótese de que a renda é sujeita a lei **de utilidade marginal decrescente**, ou seja, quanto maior os acréscimos de renda dados ao consumidor, menor será a utilidade daquela renda. Exemplificando, se um consumidor ganha o suficiente apenas para se manter, a utilidade que dará a sua renda será maior do que aquele que ganha muito, cuja renda permite até mesmo uma aplicação financeira. Para o menos favorecido, a renda é essencial para a sobrevivência e ele tentará maximizar o consumo, devido a sua restrição orçamentária e ao grau de utilidade que dá a sua renda.

Outra classificação dos tributos:

**Tributos Diretos** - aplicados ao contribuinte diretamente, sobre a renda e a riqueza sem transferências tributárias. Ex. IPTU, IPVA, IR, IOF.

**Tributos Indiretos** – são aqueles cobrados sobre a produção, sobre o consumo, sobre vendas ou circulação de bens e mercadorias e repassados para o consumidor. Quem arca é o consumidor final, não o produtor ou vendedor, que repassa o imposto. Ex. IPI, ICMS, ISS.



## 14. ESTRUTURA E DIMENSÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.

A dimensão do Governo é normalmente medida pelo total dos gastos orçamentários, devendo ser expurgados os gastos com subsídios e transferências. A Renda Nacional, o Produto Nacional, etc. são medidas que dão dimensão ao setor público brasileiro.

**Produto Interno** - diz respeito à produção cuja renda é gerada dentro dos limites do território do país.

**Produto Nacional** - É a diferença entre o Produto Interno e a Renda Líquida Enviada ao Exterior. Refere-se à produção cuja renda é de propriedade dos residentes do país, independente de essa renda ter sido gerada em outro país.

*PIBpm = Produto Interno Bruto a preço de mercado;*

*PIBcf = Produto Interno Bruto a custo de fatores = PIBpm - impostos indiretos + subsídios;*

*PILcf = Produto Interno Líquido a custo de fatores = PIBcf - depreciação;*

*PNBpm = Produto Nacional Bruto a preço de mercado = PIBpm - RLEE;*

**Renda Nacional (RN)** - Produto Nacional Líquido a custo de fatores (PIBcf – depreciação),

### **Sistema de Contas Nacionais**

Atualmente baseia-se em 4 contas, uma de apropriação (ou utilização da renda), outra de acumulação (ou formação de capital), outra dos agentes econômicos (famílias, empresas, setor público e setor externo) e a relativa às operações com o resto do mundo.

São assim denominadas:

- I. **Conta Produto Interno Bruto (produção).**
- II. **Conta Renda Nacional Disponível Bruta (apropriação).**
- III. **Conta Transações Correntes com o Resto do Mundo.**
- IV. **Conta de Capital (acumulação).**

**Balanço de Pagamentos (BP)** – é um pequeno resumo das transações econômicas de um país com o resto do mundo, durante determinado período de tempo. É possível avaliar a situação econômica internacional de um país por meio do BP. Na contabilidade nacional, toda transação que cria um direito ou entra como recurso é crédito. As exportações, por exemplo, são indicadas como créditos. As importações são lançadas como débitos, como os juros pagos aos banqueiros, por exemplo. Todo ingresso de divisas corresponde a um crédito e toda saída de divisas, a um débito. Exemplos:

### **Créditos:**

- exportações;
- recebimento de doações internacionais;
- recebimento de empréstimos internacionais ;
- reembolso de capital do estrangeiro;
- venda de ativos para outros países;
- recebimento de fretes internacionais



## Débitos

- Importações;
- Pagamentos de doações internacionais;
- Pagamentos de capital do exterior;
- Reembolso de capital internacional;
- Compra de ativos de outros países;
- Pagamentos de fretes internacionais

## **BALANÇO DE PAGAMENTOS**

### **A – BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES**

A – 1 BALANÇA COMERCIAL

A – 1.1. EXPORTAÇÕES FOB

A – 1.2. IMPORTAÇÕES FOB

A – 2 BALANÇA DE SERVIÇOS

A – 2.1. TRANSPORTES (FRETES, ETC) E SEGUROS

A – 2.2. VIAGENS INTERNACIONAIS E TURISMO

A – 2.3. RENDAS DE CAPITAL (LUCROS E JUROS)

A – 2.4. DIVERSOS

A - 3 TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS

### **B – BALANÇA (MOVIMENTO) DE CAPITAIS**

B – 1. INVESTIMENTOS

B – 2 REINVESTIMENTOS

B – 3 EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO E MEDIO PRAZO

B – 4 EMPRESTIMOS EM CURTO PRAZO

B – 5 AMORTIZAÇÕES

B – 6 CAPITAIS EM CURTO PRAZO

### **C – ERROS E OMISSÕES**

= SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (A+B+C)

## **D – TRANSAÇÕES COMPENSATÓRIAS (FINANCIAMENTO OFICIAL COMPENSATÓRIO)**

D.1. VARIAÇÃO DE RESERVAS

D.2. OPERAÇÕES DE REGULARIZAÇÃO

D.3. ATRASADOS COMERCIAIS

**A. BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES (BTC)** – é a diferença entre as Exportações e Importações de um país, sendo incluído também o saldo positivo ou negativo das transferências unilaterais de valores (donativos enviados e recebidos) executadas durante o período. Se houver superávit na BTC, significa que o país está recebendo recursos de fora, que podem ser utilizados no pagamento de empréstimos ou contratos assumidos anteriormente (diminuição do endividamento externo), investimento do país no exterior ou para aumentar as reservas do país. Já uma BTC deficitária implica a necessidade de se contrair empréstimos no exterior para se cobrir o rombo, contrair investimentos estrangeiros no país ou diminuir as reservas nacionais.

**Saldo do Balanço de Transações Correntes = Poupança Externa do país.**

**O déficit na BTC** representa Poupança Externa Positiva, ou seja, há envio de recursos financeiros para outros países em troca de bens e serviços. A contrapartida financeira desse fluxo real é o aumento do endividamento do país.

**Superávit no BTC** - Poupança Externa Negativa (estamos transferindo bens e serviços para o resto do mundo via exportações de produtos ou mão de obra, de regra).

**A.1. Balança Comercial** - inclui basicamente as exportações e as importações de mercadorias.

**Exportações > importações - balança comercial superavitária.**

**Exportações < importações - balança comercial deficitária.**

Obs. O preço considerado nas exportações e importações é o preço FOB (free on board), já que as despesas com seguros e fretes já estão incluídas na balança de serviços.

**Principais fatores que determinam o saldo da balança comercial:**

- Nível de renda da economia e do resto do mundo;
- Taxa de câmbio e os termos de troca.

Nível de renda - Quanto maior a renda de um país, maior a sua demanda por produtos importados e menor o saldo da sua balança comercial. Quanto maior a renda do resto do mundo, maior o saldo da balança comercial.

Taxa de câmbio - quanto mais desvalorizada é a moeda nacional em relação às moedas estrangeiras, maior a competitividade dos produtos nacionais e, portanto, maior o estímulo às exportações e desestímulo às importações.

Termos de troca - quanto mais caros os produtos que exportamos em relação aos que importamos, melhor será o saldo da balança comercial.

**A.2. Balança de Serviços** – representa o saldo das entradas ou saídas de valor determinadas por bens ou produtos intangíveis, e os rendimentos de investimentos. Dentre estes bens, destacamos as seguintes contas:

**A.2.1. Transportes e Seguros** - saldo das receitas e despesas internacionais com fretes e prêmios de seguros efetuados.

**A.2.2. Viagens Internacionais** - saldo das receitas e despesas gastas pelos turistas nacionais e estrangeiros.

**A.2.3. Rendas de Capital** – é a conta que representa a diferença entre rendimentos do capital internacional pagos ou recebidos, juros pagos ou recebidos do exterior por empréstimos ou financiamentos recebidos ou concedidos, lucros de empresas nacionais no exterior, lucros remetidos pelas empresas estrangeiras no país, etc.

**A.2.4. Diversos** – é a conta que representa o saldo de diversas transações, como gastos com representações diplomáticas no exterior menos as transferências dos demais países para os gastos de suas representações diplomáticas no país; recebimentos e pagamentos internacionais referentes a *royalties*, patentes, assistência técnica, comissões etc., aluguel de equipamentos, filmes, etc.

**A.3. Transferências Unilaterais (ou donativos)** – são remessas de valores sem contrapartida de um país para outro. Podem ser feitas por empregados que trabalham fora do país ou doações feitas por um governo para outro.

**B. MOVIMENTO DE CAPITAIS** – esta conta representa o saldo das modificações nos direitos e obrigações de residentes no país para com não residentes. Essa rubrica inclui:

**B.1. Investimentos** – é a diferença entre o capital de não residentes que está aplicado no país, dos investimentos feitos por residentes do país aplicados no exterior .

**B.2. Reinvestimentos**- é o saldo de investimentos internacionais de empresas estrangeiras já localizadas no país.

**B.3. Empréstimos e Financiamentos a longo e médio prazo.**

**B.4. Empréstimos em Curto Prazo** – são os empréstimos internacionais tomados pelos governos, empresas e indivíduos, além dos financiamentos para importações e exportações. Prazo Médio (de 1 a 5 anos) / Longo prazo (mais de 10 anos) / Curto prazo (menos de um ano).

**B.5. Amortizações** – são os pagamentos do principal de empréstimos e financiamentos tomados no exterior, e os pagamentos do principal do empréstimo feito por não residentes.

**B.6. Capitais em curto prazo** - são capitais especulativos, provenientes de aplicações no mercado financeiro, muito voláteis e sujeitos à evasões. Os juros são a principal razão para explicar o movimento de capitais entre os países. Quanto maior a taxa de juros em

um país em relação ao resto do mundo, maior será o estímulo dos especuladores em aplicar recursos nesse país.

**C. ERROS E OMISSÕES** – são provenientes de equívocos existentes no registro das operações do país com o exterior. Na verdade, não se sabe exatamente quantos empréstimos há no exterior ou quanto se tomou em valores. Várias contas são registradas com valores estimados, o que impede a equivalência perfeita entre os créditos e os débitos. Esta conta entra no Balanço de Pagamentos a fim de cobrir os erros estatísticos cometidos, bem como as transações não registradas.

**= (A+B+C) RESULTADO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS** – É a soma da Balança de Transações Correntes, do Movimento de Capitais e dos Erros e Omissões (A + B + C), com superávit se a soma for positiva, e déficit se a soma for negativa.

**D. TRANSAÇÕES COMPENSATÓRIAS** (Financiamento Oficial Compensatório) – Como o nome diz, é o valor que compensa o déficit ou superávit do BP. Em caso de balanço positivo, com entrada de recursos no país, Transações Compensatórias será deficitária. Quando o balanço for deficitário, a conta de Transações Compensatórias será credora. Os principais itens desta conta são:

**D.1. Variação de Reservas** – é a variação de haveres em moeda estrangeira e ouro possuídos em reservas pelo país, tendo em vista o déficit ou superávit no balanço de pagamentos. Se houver saída de reservas do país ou ouro por déficit no balanço de pagamentos, indica-se por uma conta credora na conta variação de reservas. Se o balanço for superavitário, haverá entrada de divisas ou ouro, ou seja, haverá um débito na conta variação de reservas.

**D. 2. Operações de Regularização** – são empréstimos com instituições internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional). Se há déficit no balanço de pagamentos, recorre-se a empréstimos dessas instituições para sanar estes déficits.

**D.3. Atrasados Comerciais** – é o não-pagamento de compromissos no prazo, com vista a financiar o saldo negativo do Balanço de Pagamentos.

## 15. ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS; ORÇAMENTO TRADICIONAL, ORÇAMENTO DE BASE ZERO, ORÇAMENTO DE DESEMPENHO, ORÇAMENTO-PROGRAMA. ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL; PLANO PLURIANUAL.

### **CONCEITO**

O Orçamento Público é um documento legal de previsão de receitas e estimativa de despesas, a serem realizadas por um Governo em um determinado período de tempo (geralmente um ano).

Os primeiros Orçamentos que se têm notícia eram os **orçamentos tradicionais, com ênfase no gasto**. Eram simples documentos de previsão de receita e autorização de despesas, sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se onde gastar, sem nenhuma prioridade ou senso de equidade na distribuição de riquezas.

O Orçamento evoluiu, hoje, para o conceito de **Orçamento-Programa**, segundo o qual o orçamento é um conjunto de ações vinculadas a um processo de planejamento público com objetivos e metas a alcançar durante um período de tempo (**a ênfase no Orçamento-Programa é nas realizações do Governo, ou seja, aquilo que é por este realizado**).

O Orçamento Público no Brasil ou Orçamento Geral da União é **um documento elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei, contendo a previsão da arrecadação de receitas federais para o ano seguinte e a previsão da realização de despesas nos programas de Governo**.

O Orçamento Geral da União (OGU) é constituído pelo **Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das empresas estatais federais**. Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos, que estão definidos na Constituição, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, e a iniciativa dos seguintes projetos de lei do (a):

- **Plano Plurianual (PPA)**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**
- **Lei de Orçamento Anual (LOA)**

O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa).

De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). Acompanha o projeto uma Mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura (15.12). Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas mundiais como aquelas que ocorreram na Rússia e Ásia obrigaram o Poder Executivo a editar Decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas.

## **Legislação básica do Orçamento**

- Constituição Federal de 1988
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Finanças Públicas)
- Lei do Plano Plurianual
- Lei de Diretrizes Orçamentárias
- Lei Orçamentária Anual
- Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF



**Lei nº 4.320/64** - estabelece que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os **princípios de unidade, universalidade e anualidade**".

## **PRINCÍPIOS**

- **Unidade** – O Orçamento é uma peça única, ou seja, só existe um orçamento para cada esfera de governo (Um para a União, um para cada Estado e um para cada Município). Cada Governo deve possuir o seu próprio orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. O Orçamento Geral da União, mesmo desdobrado em três partes (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos) é uma peça única, regido sobre uma mesma política orçamentária em todo o território nacional.
- **Universalidade** – o Orçamento deve agregar todas as receitas e despesas dos órgãos de Governo, sem exceção, da Administração Direta e Indireta. Nenhuma receita ou despesa pública deve ficar fora do Orçamento. No entanto, algumas entidades da Administração Indireta, como as sociedades de economia mista e empresas públicas (estatais), por exemplo, não têm suas receitas e despesas previstas no Orçamento, pois tais entidades são regidas pelo direito privado. Tais entidades, muitas vezes, aparecem apenas no Orçamento de Investimentos do Orçamento Geral da União.
- **Anualidade ou Periodicidade** – o Orçamento de um Governo cobre um período limitado, geralmente de um ano. No Brasil, esse período corresponde ao exercício financeiro, de 01 de janeiro a 31 de dezembro. A periodicidade estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender um exercício, que corresponde ao próprio ano fiscal.
- **Legalidade** – O Orçamento é um documento legal e, como tal, é objeto de uma lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo.
- **Exclusividade** – O Orçamento só pode versar sobre matéria orçamentária exclusivamente, vedados outras matérias ou assuntos alheios. Entretanto, o Orçamento pode conter (e geralmente contém!) autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita.
- **Especificação ou discriminação ou especialização** – As despesas devem ser específicas, referindo-se claramente a que se destinam, ou seja, são vedadas autorizações globais de despesas no Orçamento. As despesas devem ser especificadas, no mínimo, por modalidade de aplicação, classificação orçamentária contida nas normas.
- **Publicidade** – O Orçamento, por ocasião de sua aprovação, deve ser sempre publicado na imprensa oficial.
- **Equilíbrio** – As despesas autorizadas no Orçamento devem ser sempre iguais às receitas previstas, para atender o princípio. Não pode haver desequilíbrio acentuado nos gastos, com despesas muito maiores às receitas. Uma consequência deste princípio é a contração de empréstimos do setor público, para fazer face às despesas crescentes.
- **Orçamento-Bruto** – Tanto a receita como a despesa orçamentária, devem aparecer pelo valor total ou pelo valor bruto, sem deduções no Orçamento.
- **Não-afetação ou não-vinculação** – É vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto transferências constitucionais permitidas, como as para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios e garantias às operações de crédito por antecipação da receita.



- **Programação e tipicidade** – As despesas previstas no Orçamento são classificadas em determinados níveis com funções, subfunções e programas pré-estabelecidos, segundo uma classificação orçamentária existente (classificação funcional da despesa). A classificação funcional dispõe quais programas pertencem às subfunções e quais subfunções, respectivamente, pertencem às funções, numa espécie de árvore ou regra denominada regra de tipicidade. Entretanto, pode ocorrer no Orçamento de um programa não ficar subordinado diretamente à subfunção na qual é vinculado na classificação funcional. O mesmo acontece quando uma subfunção não ficar vinculada a sua função típica. Quando isto acontece, dizemos que houve uma regra atípica, ou seja, o Orçamento não seguiu a regra de tipicidade, prevista na classificação funcional da despesa.

## ORÇAMENTO TRADICIONAL, ORÇAMENTO DE BASE ZERO, ORÇAMENTO DE DESEMPENHO, ORÇAMENTO-PROGRAMA.

- **Orçamento Tradicional ou Clássico** – Os primeiros Orçamentos eram os chamados orçamentos tradicionais ou clássicos e tinham ênfase apenas no gasto. Eram meros documentos de previsão de receitas e estimativa de despesas, sem nenhum vínculo com um processo de planejamento governamental.
- **Orçamento de Desempenho** – representou uma evolução do orçamento clássico. Procurava-se saber também as coisas que o Governo fazia e não somente as coisas que o Governo comprava.
- **Orçamento-Programa** – representou uma evolução do Orçamento de Desempenho. As ações governamentais ficaram vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar durante um determinado exercício. A ênfase do Orçamento-Programa está nas realizações.

O Orçamento-programa foi criado no país pelo Decreto-Lei nº 200/67, o qual consagrou as funções de planejamento e orçamento público no país. **Previa uma classificação das despesas inicialmente com uma série de funções do Estado (administração, saúde, educação, cultura, etc), consideradas o maior nível de agregação das despesas. As funções desdobravam-se em programas de Governo, que faziam a ligação entre os planos e o orçamento, a ser executado no exercício. Os programas se desdobravam em subprogramas e estes em projetos e atividades. Esta estrutura denominava-se classificação funcional-programática da despesa. A ênfase no Orçamento-Programa é nas realizações que se pretende alcançar.**

As características principais do Orçamento-Programa são:

- ♦ **Evolução do orçamento tradicional, vinculando-o ao planejamento.**
- ♦ **Melhor controle, identificação das funções, da situação, das soluções, objetivos e recursos, com ênfase naquilo que se realiza e não no que se gasta.**

Classificações atuais do orçamento-programa - dentre as tabelas atuais contendo as classificações orçamentárias da despesa no orçamento-programa, destacam-se a classificação funcional, a classificação institucional e a classificação econômica da despesa. Em 2000, com o processo de reestruturação do sistema orçamentário federal e a eleição do programa, como elo de integração entre o planejamento e o orçamento público, várias classificações do Orçamento foram alteradas. A partir de 2000, o Orçamento passou a contemplar uma nova classificação funcional da despesa com a seguinte disposição:

- ◆ Há um rol de funções, representando objetivos mais gerais, caracterizando o maior nível de agregação das ações, de modo a refletir as atribuições permanentes do Governo.
- ◆ Abaixo das funções, existe um rol de subfunções, como meios e instrumentos de ações organicamente articulados para o cumprimento das funções.

**Orçamento Base Zero:** O Orçamento base zero foi um sistema paralelo criado no Texas – EUA e não representou propriamente uma evolução do orçamento, mas uma simples variação no método de planejamento, no qual não existiam direitos adquiridos sobre verbas concedidas em anos anteriores. No final de cada período orçamentário, os programas existentes eram “zerados” no seu valor, o que obrigava os órgãos envolvidos a novas demonstrações de custos e benefícios, concorrendo por verbas, e pela prioridade na execução, tanto os programas em fase de execução avançada, como aqueles iniciados no novo período.

## ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL; PLANO PLURIANUAL

**Competência legislativa concorrente – direito orçamentário** – competência da **União, Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre Orçamento, além do direito tributário e financeiro, entre outras matérias e ramos do Direito.**

Regras no âmbito da legislação concorrente:

- A União limita-se a estabelecer normas gerais.
- A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
- Se inexistir lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- A superveniência de lei federal suspende a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário.

**Competência supletiva** – Assim como compete aos Estados, compete aos Municípios a competência supletiva. Os municípios exercem a competência supletiva legislando sobre

assuntos de interesse local e suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

**Normas Gerais sobre Orçamento** - Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Finanças Públicas elevada a categoria de lei complementar pela Constituição de 1988).

## **Fiscalização do Município**

- **Poder Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores)** – exerce o controle externo. O controle externo é exercido pela Câmara com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
- **Sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal** – exercem o controle interno.
- **Parecer prévio das contas do prefeito** - emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar. Só deixará de prevalecer por decisão de **dois terços dos membros da Câmara Municipal**.
- **Contas dos Municípios** – à disposição durante **sessenta dias, anualmente**, à qualquer contribuinte, para exame e apreciação, que poderá questionar a legitimidade.
- **Tribunais Municipais ou Conselhos e Órgãos** - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, a partir da Constituição de 1988, ficando válidos os criados até então.

**Competência do Congresso Nacional** (com sanção do Presidente da República):

- **Sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;**
- **Plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.**

Contas do Presidente da República - **a Câmara dos Deputados tem a competência privativa para tomar as contas, se não apresentadas ao Congresso em 60 dias da abertura da sessão legislativa.**

**Legislatura: 4 anos**

**Sessão legislativa ordinária do Congresso Nacional – ocorre uma sessão legislativa, do início dos trabalhos legislativos (15 de fevereiro) até o seu término, no final do ano (15 de dezembro).**

**Período legislativo** - há dois períodos a cada sessão legislativa: o primeiro começa no dia 15 de fevereiro e termina no dia 30 de junho. O segundo começa no dia 01 de agosto e vai até o dia 15 de dezembro.

**Lei de Diretrizes Orçamentárias** - A sessão legislativa não pode ser interrompida sem que ocorra a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se a LDO não for apreciada até 15 de dezembro, pode-se abrir uma sessão legislativa extraordinária.

**Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta**

- Quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**
- Exercida pelo **Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

**Prestação de contas** - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

**Controle Externo** – cabe ao **Congresso Nacional**, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). **O TCU é apenas órgão auxiliar.** O controle externo cabe ao Congresso Nacional.

**Julgamento das contas do Presidente da República** – cabe ao **Congresso Nacional.** Ao TCU, não cabe julgar as contas do Presidente, mas sim, apenas, apreciar as contas, emitindo um parecer prévio sobre estas contas, cabendo o julgamento ao Congresso Nacional.

**Controle Interno** – mantido pelos **Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada.** O sistema de controle interno tem a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

**Responsáveis pelo controle interno** - , ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

**Denúncia** - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

**Competência privativa do Presidente da República:**

- **Enviar ao Congresso Nacional**, o Plano Plurianual (PPA), o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA).

- Prestar contas **do exercício anterior** em 60 dias da abertura da sessão legislativa **ao Congresso Nacional**.

**Crimes de responsabilidade** - atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e especialmente contra a lei orçamentária .

**Autonomia do Poder Judiciário** - Os Tribunais têm autonomia financeira e administrativa, elaborando sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**Propostas orçamentárias do Judiciário** – o encaminhamento é feito no âmbito da União, pelo Presidente do STF e pelos Presidentes de cada um dos Tribunais Superiores. No âmbito dos Estados, DF e territórios, quem encaminha é o Presidente dos Tribunais de Justiça.

**Proposta orçamentária do Ministério Público** – o Ministério Público elabora sua proposta, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Cabe à **Lei complementar** dispor sobre:

- **Finanças públicas;**
- **Dívida pública externa e interna (incluídas autarquias e fundações)**
- **Concessão de garantias**
- **Emissão e resgate de títulos da dívida**
- **Fiscalização das Instituições Financeiras**
- **Operações de câmbio da União, Estados, DF e Municípios.**
- **Compatibilidade das funções das Instituições de crédito**

**Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.**

A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de **forma regionalizada**, as **diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada**.

O Plano Plurianual (PPA) **é uma lei ordinária, sendo aprovada** por maioria simples nas duas Casas do Congresso Nacional (**Câmara e Senado**), na **forma do regimento comum**. **Passa a ser válido a partir do ano seguinte ao ano de início do mandato presidencial até um ano depois do final do mandato (já no governo seguinte)**

A lei de **diretrizes orçamentárias** compreenderá as **metas e prioridades da administração pública** federal, incluindo as **despesas de capital para o exercício financeiro subsequente**, orientará a **elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as **alterações na legislação tributária** e estabelecerá a **política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), **também, é uma lei ordinária, sendo aprovada por maioria simples** nas duas Casas do Congresso Nacional (**Câmara e Senado**), na forma do **regimento comum**. A LDO pode ser alterada depois de publicada, mas as alterações têm que ser **compatíveis com o PPA**.

**A lei orçamentária anual** compreenderá:

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o **orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

**A Lei Orçamentária Anual (LOA)**, como ambos os dispositivos anteriores, é uma lei ordinária, aprovada por maioria simples nas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Envolve o **Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Administração direta e indireta) dos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades, além do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (empresas com maioria do capital social c/ direito a voto da União)**. O Orçamento fiscal e o Orçamento de investimentos têm a função de **reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional de cada região**.

A LOA deve conter um **demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia**.

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**Relatório resumido da execução orçamentária** – O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

**Planos e programas nacionais, regionais e setoriais** - estão previstos na Constituição e serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Por enquanto, tais planos e programas, embora previstos na Lei Maior, ainda não foram elaborados.

Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Projetos de lei relativos ao **plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais** - serão apreciados pelas **duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.**

**Discussão e votação dos projetos no Congresso Nacional** - caberá a uma **comissão mista** permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas.



## **16. NOVA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNO TRAZIDAS PELO PPA 2000-2003: EIXOS DE DESENVOLVIMENTO, AGENDA PRESIDENCIAL, DIRETRIZES ESTRATÉGICAS, MACRO OBJETIVOS, PROGRAMA, AÇÃO.**

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do Governo brasileiro, conforme determina a Constituição. Para o período 2000-2003, o plano apresentado pelo Governo ao Congresso, que recebeu o nome de Avança Brasil, trouxe mudanças de grande impacto no sistema de planejamento e orçamento federais.

Foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do Governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos. Coerente com o Plano de Estabilização Fiscal, a quantificação dos programas e suas ações foi baseada na previsão de recursos fiscais para o período.

O programa de governo aprovado pela população nas eleições de 1998 serviu como orientação estratégica e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento balizaram a organização espacial das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, que aportam ao Plano Plurianual a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional. O Governo também adotou um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados concretos, medidos pelo seus efeitos na sociedade.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento permitem que se tenha essa visão estratégica e de longo prazo do Brasil. Ao analisar os problemas, vocações e potencialidades de crescimento de cada região, foi possível visualizar a sociedade brasileira sobre o território nacional e identificar os projetos necessários ao desenvolvimento sustentável do País num horizonte de oito anos.

Não são projetos voltados para cada unidade da Federação em particular. São projetos para o Brasil. Empreendimentos que devem ser assumidos não só pelo governo federal, mas também por estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Uma convocação à união de esforços para o desenvolvimento.

O Plano Plurianual para o período 2000 - 2003 e os Orçamentos da União representam etapas do projeto de longo prazo desenhado pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O início da trajetória rumo ao desenvolvimento sustentável requer pesados investimentos na área social, em infra-estrutura econômica, na conservação do meio ambiente e na difusão da informação e do conhecimento.

O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento é uma radiografia dos grandes problemas nacionais e das imensas oportunidades que o País oferece. Ao esquadrihar o território nacional, levantar as realidades regionais e identificar potencialidades e obstáculos ao crescimento, tornou possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social.

São investimentos públicos e privados nas áreas de energia, transportes, telecomunicações, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento, considerados essenciais para o crescimento e a modernização de todas as regiões.

O Plano Plurianual traça um rumo para o País nos próximos quatro anos. A meta era construir um novo modelo de desenvolvimento voltado para o atendimento das necessidades básicas do cidadão e para a melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico entre os brasileiros.

Para atingir a meta, o governo federal elaborou um conjunto de diretrizes estratégicas, que nortearam as ações governamentais no período 2000 - 2003:

- Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado.
- Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda.
- Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social.
- Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

No esforço para aperfeiçoar o Plano Plurianual, o Congresso Nacional agregou mais duas diretrizes estratégicas para as ações do governo, incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que orientou a elaboração dos Orçamentos da União para o ano 2000:

- Reduzir as Desigualdades Inter-Regionais.
- Promover os Direitos de Minorias Vítimas de Preconceito e Discriminação.

As diretrizes estratégicas deram origem a grandes objetivos setoriais, a serem alcançados no próximo quadriênio. Na prática, eles traduzem os esforços necessários para que o País atinja o desenvolvimento sustentável: melhoria da saúde, da educação, da habitação e do saneamento, combate à fome, redução da violência, desenvolvimento integrado do campo, crescimento das exportações, reestruturação do setor produtivo, melhoria da gestão ambiental, entre outros.

Para crescer de forma consistente, o País precisa consolidar a estabilidade econômica. A estabilidade, entretanto, não se contrapõe ao desenvolvimento. Apesar dos sacrifícios exigidos, o controle da inflação é condição indispensável para permitir um salto do Brasil rumo ao desenvolvimento e para preservar os ganhos sociais obtidos pelo Plano Real.

A longo prazo, a estabilidade só estará garantida se houver um efetivo ajuste fiscal. O governo encara de frente esse desafio. Haverá um trabalho contínuo e permanente para adequar as despesas às receitas disponíveis. Os programas voltados para a melhoria da arrecadação tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão integrada do Plano Plurianual e dos Orçamentos, entre outros, vão permitir que se faça mais e melhor com os recursos disponíveis.

Os investimentos necessários ao desenvolvimento não são tarefa exclusiva do setor público. A parceria entre governo, iniciativa privada e a sociedade organizada é indispensável para aumentar a competitividade da economia, elevar o nível educacional e a qualificação profissional da população e aperfeiçoar a infra-estrutura do País. Com isso,

é possível gerar novos empregos e oportunidades de renda para os brasileiros, objetivo último do crescimento econômico.

Ao mesmo tempo, é preciso abrir oportunidades para os excluídos. O desafio é distribuir os frutos dessa nova etapa do desenvolvimento, de forma a melhorar a qualidade de vida da população mais pobre. Para isso, o governo vai investir intensamente na universalização do ensino, no atendimento à saúde, no combate à fome, no desenvolvimento do campo, na erradicação do trabalho infantil e na melhoria das condições de moradia, saneamento e transporte da população.

A defesa dos direitos humanos e, particularmente, das minorias vítimas de preconceito e discriminação é peça fundamental dentro da estratégia de ação do governo nos próximos quatro anos. Fortalecer a cidadania implica mais progresso social, imprescindível para a consolidação da democracia no País. O governo vai trabalhar para promover a cultura, proteger a mulher e a criança contra a violência doméstica e sexual e garantir os direitos das populações negras e indígenas. A defesa nacional e a segurança pública, incluindo o combate ao narcotráfico, também vão balizar as ações de governo.

A preocupação em reduzir as desigualdades regionais está presente em toda a estratégia para os próximos anos, na medida em que o desenvolvimento sustentável exige o crescimento integrado de todas as regiões. Daí, a criação de um portfólio de investimentos públicos e privados dentro dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, muitos dos quais estão contemplados nos programas existentes no Plano Plurianual.

## **Macro Objetivos**

1. Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável
2. Sanear as finanças públicas
3. Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional
4. Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002
5. Aumentar a competitividade do agronegócio
6. Desenvolver a indústria do turismo
7. Desenvolver a indústria cultural
8. Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes
9. Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno
10. Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego
11. Melhorar a gestão ambiental
12. Ampliar a capacidade de inovação
13. Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais
14. Ofertar escola de qualidade para todos
15. Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde
16. Combater a fome

17. Reduzir a mortalidade infantil
18. Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente
19. Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social
20. Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo
21. Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas
22. Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes
23. Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades
24. Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos
25. Promover a cultura para fortalecer a cidadania
26. Promover a garantia dos direitos humanos
27. Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento
28. Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência

Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em **Programas** orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Entende-se por **ação finalística** aquela que proporciona bem ou serviço para **atendimento direto a demandas da sociedade.**

**Cada Programa deverá conter:**

- I - objetivo;**
- II - órgão responsável;**
- III - valor global;**
- IV - prazo de conclusão;**
- V - fonte de financiamento;**
- VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;**
- VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;**
- VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;**
- IX - regionalização das metas por Estado.**

Os Programas constituídos predominantemente de Ações Continuadas deverão conter metas de qualidade e de produtividade, a serem atingidas em prazo definido.

A **classificação funcional-programática** deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do **gerenciamento por Programas.**

Os Programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitados os conceitos definidos no âmbito federal, em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, a ser publicada até 30 de novembro de 1998.

Será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda:

- I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;**
- II - controle de prazos e custos;**
- III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.**

A designação de profissional capacitado para atuar como gerente do programa será feita pelo Ministro de Estado, ou pelo titular de órgão vinculado à Presidência da República, a que estiver vinculado a unidade responsável do Programa.

Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

A avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

- I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;
- II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;
- III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Os Programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado.

Para orientar a formulação e a seleção dos Programas que deverão integrar o Plano Plurianual e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão estabelecidos previamente, para o período do Plano:

- I - os objetivos estratégicos;
- II - previsão de recursos.

As leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o exercício a que se referem e dentre os Programas do Plano Plurianual, as prioridades que deverão ser contempladas na lei orçamentária anual correspondente.

A alteração da programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada Programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas.

## 17. ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

### PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

- A iniciativa de elaboração da LOA é do Poder Executivo, mas a competência legal para apreciação da lei é do Poder Legislativo, mediante votação das duas casas do Congresso Nacional. O início da elaboração do projeto de lei acontece com a apresentação das propostas orçamentárias pelas unidades responsáveis pelas ações do Orçamento, apresentando seus programas, com respectivas atividades, projetos e operações especiais, que constarão no Orçamento. Após a apresentação das propostas, o projeto é encaminhado aos órgãos setoriais de Orçamento, localizados em cada Ministério, que analisam os limites concedidos no Orçamento e os dados registrados nos sistemas, consolidando as propostas para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO). A SOF/MPO verifica os recursos disponíveis, as necessidades de financiamento do setor público, as despesas obrigatórias com pessoal, dívida, atividades de manutenção e os limites estabelecidos, definindo os valores finais. Após a consolidação, a SOF/MPO encaminha o projeto ao Poder Legislativo (Congresso Nacional) para discussão e votação. O Projeto de Lei Orçamentária é encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano.
- No Congresso Nacional, os deputados e senadores podem emendar o projeto de lei do orçamento em vários níveis. É possível haver emenda de bancada, emenda de partidos ou, até mesmo, emenda individual de parlamentar. Entretanto, algumas despesas fixadas pelo Executivo não podem ser alteradas, como as despesas pertinentes ao pagamento de juros e encargos da dívida, amortização, precatórios ou as destinadas ao pagamento de pessoal. Os parlamentares podem vetar as despesas e, até mesmo, remanejar gastos para outros projetos de seu interesse. Os recursos disponíveis de vetos de despesas que não forem alocados ou ficarem sem despesas correspondentes, podem ser usados por créditos especiais ou suplementares com autorização do legislativo. Após o envio, é iniciada a discussão e as votações parciais na Comissão Mista de Deputados e Senadores, encarregada da apreciação da matéria. O Projeto de Lei é votado no Plenário até o final da sessão legislativa ou do segundo período legislativo (15 de dezembro).
- Após a aprovação no Congresso, o Projeto segue para sanção ou veto do Presidente em 15 dias úteis. O silêncio presidencial nos 15 dias importa em sanção tácita (aprovação). Mesmo no caso de sanção tácita ou no caso de sanção escrita do Presidente da República, a Lei é publicada. Se a lei não for publicada pelo Presidente da República, cabe ao Presidente do Congresso fazê-lo em 48 horas, ou seu vice (48 horas depois, desde que não tenha sido publicada pelo Presidente do Congresso). Se o projeto de lei for vetado, parcial ou integralmente, pelo Presidente da República, o texto é encaminhado ao Presidente do Congresso, com exposição dos motivos do veto. Uma sessão conjunta do Congresso Nacional delibera sobre o veto em 30 dias, rejeitando-o, se for o caso, por maioria absoluta. Se derrubado o veto e, ainda assim, não for promulgada a Lei, cabe ao Presidente



do Congresso promulgá-la em 48 horas (ou ao seu Vice-Presidente, em igual prazo).

**Modificações no projeto de lei** - qualquer modificação no Projeto pelo Poder Executivo, após encaminhado para o Legislativo, **só pode acontecer se ainda não foi iniciada a votação na Comissão Mista, responsável pela análise do projeto.**

**Emendas ao projeto de lei** - As emendas parlamentares ao projeto de lei serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso:**

**I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;**

**II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:**

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

**III - sejam relacionadas:**

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

**Emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias** - não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

**Recursos sem despesas correspondentes** - em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, os recursos poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante **créditos especiais ou suplementares**, com prévia e específica autorização legislativa.

**Vedações constitucionais:**

**I - início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;**

**II - realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;**

**III - 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;**

**IV - vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de**



**crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;**

**V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;**

**VI - transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;**

**VII - concessão ou utilização de créditos ilimitados;**

**VIII - utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;**

**IX - instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;**

**X - transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

## **Observações importantes:**

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado **sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão**, sob pena de crime de responsabilidade.

Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observada a relevância e urgência.

É permitida a vinculação de receitas próprias geradas de impostos e de recursos de fundos para a **prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta**.

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos **suplementares e especiais**, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues **até o dia 20 de cada mês**.

A **despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar**. Tais limites estão estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 ou Lei de Responsabilidade Fiscal.

A **concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras**, bem como a **admissão ou contratação de pessoal**, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da

administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

Decorrido o prazo estabelecido na Lei Complementar nº 101/00 (LRF) para a adaptação aos parâmetros previstos (**limites da despesa de pessoal**), serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

Para o cumprimento dos **limites** estabelecidos, durante o prazo fixado na LRF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;**

II - **exoneração dos servidores não estáveis.**

**Se as medidas adotadas não forem suficientes** para assegurar o cumprimento da determinação da LRF, **o servidor estável poderá perder o cargo**, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

**O servidor que perder o cargo** fará jus a **indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.**

O cargo objeto da redução prevista será considerado **extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.**

**Definição de ciclo orçamentário** - é um processo contínuo e permanente no tempo, envolvendo várias fases ou etapas, **desde a elaboração do Orçamento até a sua avaliação final**, feita pelos órgãos de controle e auditoria. **Não pode ser confundido com o exercício financeiro**, em que são executadas as despesas previstas no Orçamento. O ciclo é maior do que o exercício. O ciclo começa no ano anterior à execução do Orçamento, na elaboração da proposta orçamentária pelos Poderes, com a consolidação do projeto de lei pelo Poder Executivo (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). O ciclo também não termina no final do exercício, visto que é necessário avaliar os gastos efetuados, em termos do cumprimento de objetivos e metas físicas e financeiras, previstas nos Orçamentos.

**Etapas ou fases do ciclo orçamentário:**

- **Formulação e apresentação do Projeto de Lei** (iniciativa do Executivo);
- **Autorização** (aprovação pela maioria simples do Congresso Nacional);
- **Execução e controle** (efetuada pelos órgãos de cada Poder);
- **Auditoria** (avaliação do Orçamento executado pelos órgãos de controle)

## 18. CLASSIFICAÇÃO E CONCEITUAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA.

**RECEITAS PÚBLICAS** - são consideradas ingressos financeiros no patrimônio público. Podem ser classificadas, acima de tudo, em dois grandes grupos:

- **Receitas Originárias** – são receitas originadas da cobrança por serviços prestados pelo Estado ou pela venda de bens ou direitos do patrimônio público. Trata-se de receitas como na iniciativa privada, que têm uma origem real num bem ou serviço vendido, faturados sob a forma de preços públicos ou tarifas, sem nenhuma imposição, ou seja, paga quem quer o serviço ou o bem.
- **Receitas Derivadas** – as receitas derivadas, como o próprio nome denota, são derivadas de outros, ou seja, do patrimônio dos contribuintes, sem nenhuma contraprestação específica, como no caso dos impostos ou com alguma contraprestação, mas de caráter obrigatório, independentemente do uso do serviço, como no caso das taxas. Além disso, encaixam na definição os demais tipos de tributos de caráter compulsório, como a contribuição de melhoria, as contribuições sociais ou econômicas e os empréstimos compulsórios.

**ESTÁGIOS DA RECEITA PÚBLICA** - o ingresso das receitas nos cofres públicos ocorre em três estágios, conforme discriminados a seguir:

- **Lançamento** – ato na repartição competente (que pode ser a Receita Federal ou qualquer outro órgão público que receba recursos) que reconhece o crédito e inscreve o débito, identificando o devedor, valor, etc;
- **Arrecadação** – pagamentos dos contribuintes à rede bancária ou à repartição competente;
- **Recolhimento** – entrega da arrecadação pelas repartições ou bancos ao Tesouro Nacional.

Classificação orçamentária da receita por categoria econômica – segundo esta classificação, a receita divide-se em dois grandes grupos: as **receitas correntes** e as **receitas de capital**. São correntes as receitas derivadas de tributos, contribuições, ou receitas originárias da venda do patrimônio, receitas industriais, etc. São receitas de capital aquelas decorrentes de operações de crédito ou empréstimos, originárias da venda ou alienação de bens, etc. Apresenta-se, a seguir, a classificação orçamentária de despesas, segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO-02 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO):

- **RECEITAS CORRENTES** - tributária, de contribuições, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes;
- **RECEITAS DE CAPITAL** – operações de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens, transferências de capital, outras receitas de capital.

## 19. CLASSIFICAÇÃO E CONCEITUAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA.

A classificação funcional da despesa é composta por um rol de **funções e subfunções pré-fixadas**, agregando os gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público. As funções têm subfunções atreladas, mas as subfunções podem ser combinadas com diferentes funções daquelas as quais estejam vinculadas.

### FUNÇÃO

A função representa **o maior nível de agregação** das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

### SUBFUNÇÃO

A subfunção representa **uma partição da função**, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes.

Assim a classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função.

Exemplo 1: uma atividade de pesquisa na FIOCRUZ do Ministério da Saúde deve ser classificada – de acordo com sua característica – na subfunção n.º 571 “Desenvolvimento Científico” e na função n.º 10 “Saúde”.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção n.º 128 “Formação de Recursos Humanos” e na função n.º 26 “Transportes”.

Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na subfunção n.º 846 “Outros Encargos Especiais” e na função n.º 20 “Agricultura”.

### PROGRAMAS

Há convergência entre as estruturas do PPA e do orçamento anual a partir do **programa, “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento**. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades, como instrumento de realização dos programas.

**Cada programa contém, no mínimo, objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tem por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo.** Os produtos dos programas dão origem aos projetos e atividades. A cada projeto ou atividade só pode estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dá origem à meta.

Os programas são compostos por atividades, projetos e uma nova categoria de programação denominada operações especiais.

**O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no PPA, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.**

**Toda a ação finalística** do Governo Federal deverá ser estruturada em **programas**, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

São **três** os tipos de programas previstos:

### **Programas Finalísticos**

São programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público alvo.

### **Programas de Gestão de Políticas Públicas**

Os Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As ações deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial.

Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”.

Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

## **Programas de Serviços ao Estado**

Programas de Serviços ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

## **Ação Orçamentária**

Os programas são compostos de **atividades, projetos e operações especiais**. Essas últimas poderão fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação.

## **Atividades e Projetos**

Os projetos e as atividades são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas, aos quais está associada a idéia de produto (bens ou serviços). O Orçamento por programas pressupõe um ciclo produtivo bem definido que está sendo objeto de orçamentação. Assim, tanto atividade quanto projeto, conceitualmente, envolvem um conjunto de operações que têm como resultado um produto:

### **Projeto**

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

### **Atividade**

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

A distinção entre projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto).

## **Operação Especial**

São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Porém, um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais quando associadas a programas finalísticos, podem apresentar uma medição correspondente a volume ou carga de trabalho.



A ausência de produto, no caso das operações especiais, deve ser caracterizada em relação ao ciclo produtivo objeto da orçamentação. Particularizando o orçamento da União, estaremos diante de operação especial quando o seu gestor (ou gestores) não combina fator de produção nem se responsabiliza pela geração do produto, que se materializa em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo).

São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.

## **Localização do Gasto**

As atividades, projetos e operações especiais são desdobradas em subtítulos para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações. A localização do gasto corresponde ao maior nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida, os mesmos da ação orçamentária.

Com a finalidade de disciplinar a criação e a codificação dos localizadores foi estabelecido, a partir de 2002, um esquema baseado na codificação do IBGE e que será aplicado sempre que o localizador coincidir com os locais geográficos correspondentes à divisão territorial do País.

## **CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA SEGUNDO A NATUREZA**

### **A - CATEGORIAS ECONÔMICAS**

- 1 - Despesas Correntes
- 2 - Despesas de Capital

#### **1 - Despesas Correntes**

Classificam-se, nessa categoria, todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

#### **2 - Despesas de Capital**

Classificam-se, nessa categoria, aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.



## **B - GRUPOS DE DESPESA**

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 - Investimentos
- 5 - Inversões Financeiras
- 6 - Amortização da Dívida

### **1 - Pessoal e Encargos Sociais**

Despesas de natureza salarial, decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, bem como soldo, gratificações, indenizações regulares e eventuais, exceto diárias, e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares das Forças Armadas.

### **2 - Juros e Encargos da Dívida**

Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária federal.

### **3 - Outras Despesas Correntes**

Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica, independentemente da forma contratual, e outras da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos grupos anteriores.

### **4 - Investimentos**

Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis, considerados necessários à realização dessas últimas, bem assim com os programas especiais de trabalho (regime de execução especial) e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

### **5 - Inversões Financeiras**

Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

### **6 - Amortização da Dívida**

Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

## **C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO**

- 15 - Transferências Intragovernamentais a Entidades não Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a Municípios
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Multigovernamentais
- 71 - Transferências ao Exterior - Governos
- 72 - Transferências ao Exterior - Organismos Internacionais
- 73 - Transferências ao Exterior - Fundos Internacionais
- 90 - Aplicações Diretas

### **15 – Transferências Intragovernamentais a Entidades não Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades não integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, dentro da mesma esfera de governo.

### **20 - Transferências à União**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros à União pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal.

### **30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal.

### **40 - Transferências a Municípios**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios.

### **50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

### **60 - Transferências a Instituições Multigovernamentais**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais níveis de governo.

## **71 - Transferências ao Exterior – Governos**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países.

## **72 - Transferências ao Exterior - Organismos Internacionais**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a Organismos Internacionais, decorrente de compromissos firmados anteriormente, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.

## **73 - Transferências ao Exterior - Fundos Internacionais**

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a fundos instituídos por diversos países, em decorrência de lei específica.

## **90 - Aplicações Diretas**

Aplicações dos créditos orçamentários realizadas diretamente pela unidade orçamentária detentora do crédito orçamentário, ou mediante descentralização a outras entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

## **D - ELEMENTOS DE DESPESA**

- 01 - Aposentadorias e Reformas
- 03 - Pensões
- 04 - Contratação por Tempo Determinado
- 05 - Outros Benefícios Previdenciários
- 06 - Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
- 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
- 08 - Outros Benefícios Assistenciais
- 09 - Salário-Família
- 10 - Outros Benefícios de Natureza Social
- 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
- 12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
- 13 - Obrigações Patronais
- 14 - Diárias - Civil
- 15 - Diárias - Militar
- 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
- 17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
- 18 - Auxílio Financeiro a Estudantes
- 19 - Auxílio-Fardamento
- 20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores
- 21 - Juros sobre a Dívida por Contrato
- 22 - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
- 23 - Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
- 24 - Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária

- 25 - Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- 30 - Material de Consumo
- 32 - Material de Distribuição Gratuita
- 33 - Passagens e Despesas com Locomoção
- 35 - Serviços de Consultoria
- 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
- 37 - Locação de Mão-de-Obra
- 38 - Arrendamento Mercantil
- 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- 41 - Contribuições
- 42 - Auxílios
- 43 - Subvenções Sociais
- 44 - Subvenções Econômicas
- 45 - Equalização de Preços e Taxas
- 46 - Auxílio-Alimentação
- 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas
- 48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
- 49 - Auxílio – Transporte
- 51 - Obras e Instalações
- 52 - Equipamentos e Material Permanente
- 61 - Aquisição de Imóveis
- 62 - Aquisição de Bens Para Revenda
- 63 - Aquisição de Títulos de Crédito
- 64 - Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
- 65 - Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
- 66 - Concessão de Empréstimos
- 67 - Depósitos Compulsórios
- 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado
- 72 - Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
- 73 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
- 74 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
- 75 - Correção Monetária de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- 76 - Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
- 77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
- 81 - Distribuição de Receitas
- 91 - Sentenças Judiciais
- 92 - Despesas de Exercícios Anteriores
- 93 - Indenizações e Restituições
- 94 - Indenizações Trabalhistas
- 95 - Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
- 99 - Regime de Execução Especial

Para se **classificar uma despesa quanto à natureza**, deve ser identificado primeiro a categoria econômica, depois o grupo de despesa e a modalidade de aplicação dos recursos. Para esta classificação, é utilizado um conjunto de tabelas, cada qual associada a um número. A agregação destes números constitui um código referente à classificação da despesa quanto à natureza.

- 1º dígito - indica a categoria econômica da despesa;**
- 2º dígito - indica o grupo de despesa;**

**3º/4º dígitos - indicam a modalidade de aplicação; e**  
**5º/6º dígitos - indicam o elemento de despesa (objeto de gasto).**

**Ex. 3.4.90.39 - Despesa Corrente / Outras Despesas Correntes / Aplicações Diretas / Serviço de Terceiros – Pessoa Jurídica.**

**Classificação Institucional – é a classificação por Órgão/Unidade Orçamentária, encontrada no Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal. A Unidade Orçamentária vincula-se ao órgão. Cada Unidade Orçamentária representa uma fatia no bolo do Orçamento. Exemplo: o MEC é o órgão 26000 na classificação institucional. Entretanto, ele possui várias unidades orçamentárias, como as Universidades, por exemplo, algumas fundações, etc. A estas Unidades Orçamentárias atribui-se o número da classificação institucional. Por exemplo: 26245 – UFRJ, 26298 – FNDE, e**

## 20. ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO DO ORÇAMENTO.

A análise do custo/benefício no Orçamento diz respeito à escolha de projetos alternativos nos programas de governo, considerando-se o tempo de duração e os gastos efetivos. Existem quatro fases que envolvem a análise do custo/benefício do projeto no Orçamento:

- 1) há uma listagem de todos os custos e benefícios do projeto proposto, com a enumeração dos benefícios diretos e indiretos.
- 2) avaliam-se em termos financeiros, todas as propostas em termos de gastos.
- 3) descontam-se os benefícios líquidos futuros;
- 4) comparam-se os valores presentes para definir as diferentes propostas de ação.

## 21. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Cabe ao Sistema de Controle Interno, mantido em cada uma dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), de forma integrada, a avaliação da execução orçamentária da União. No Poder Executivo, o Controle Interno é executado pela Controladoria Geral da União.

### **O sistema de controle interno tem a finalidade de:**

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.



## 22. EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. CONCEITOS DE DÉFICIT PÚBLICO, FINANCIAMENTO DO DÉFICIT. ECONOMIA DA DÍVIDA PÚBLICA.

O **déficit público** é entendido como a diferença entre todos gastos ou dispêndios orçamentários (compras de bens e serviços, transferências, investimentos, pagamento de juros etc.) e todas as receitas do Orçamento (financeiras e não-financeiras), incluindo todas as esferas do setor público (governo central, estados e municípios).

$$D = Gt - Rt$$

onde:

**D** é o déficit público

e **Gt** são os gastos públicos em determinado período *t*

**Rt** são as receitas públicas em determinado período *t*

O **déficit primário**, que mede o desempenho fiscal, é a diferença somente entre despesas e receitas não financeiras.

$$DP = (Gnf - Rnf)$$

Onde:

**GNf** – Gastos não financeiros

**Rnf** – Receitas não financeiras

O **déficit total ou nominal** é o déficit primário acrescido do pagamento de juros (despesas financeiras). Pode-se calcular o déficit total tanto pelo método "acima da linha" como "abaixo da linha".

O **déficit operacional** foi uma medida utilizada em períodos de inflação elevada. Calcula-se o déficit operacional retirando-se das NFSP nominais a parte referente à correção ou atualização monetária.

**O déficit público é o excesso de gastos governamentais sobre a arrecadação.** Fornece a condição para a criação da dívida pública. Não é sinônimo da dívida, pois pode ser financiado pela elevação dos tributos ou pela criação de moeda.

A dívida pública pode ser interna ou externa, **e exerce efeitos diretos sobre a função alocativa, distributiva e estabilizadora, prejudicando ou consolidando os objetivos das políticas dessas funções.**

A idéia de que a dívida interna é inflacionária encontra grande aceitação entre os economistas. Os títulos do governo constituem ativos líquidos para seus donos, o que eleva a propriedade no setor privado. O efeito riqueza consequência encoraja o consumo influenciando nos níveis de demanda agregada.

## **Efeitos estabilizadores da dívida**

Quando há desemprego na economia, a ampliação da dívida não pressiona os preços. Os juros pagos e o efeito riqueza podem contribuir para ampliar a demanda agregada. A emissão de novos títulos tende a elevar a taxa de juros o que afetará a composição dos custos na produção.

Quando a economia opera em condições de pleno emprego, a emissão de títulos causará elevações na taxa de juros e, a menos que essa taxa contribua para reduzir o consumo (crédito ao consumidor) ou os investimentos privados, uma elevação da demanda se somará à elevação de custos. A tendência será o crescimento dos preços.

## **Dívida contraída no exterior**

Na dívida contraída no exterior, não há inflação de demanda por que os recursos obtidos no exterior convertem-se em importações, o que aumenta a disponibilidade de bens e serviços. Há equilíbrio entre os acréscimos de dispêndio e oferta.

Também não há inflação de custos, pois a dívida não afeta a taxa de juros de mercado. Para a dívida prevalece a taxa de juros externa.

Os empréstimos externos permitem que a economia cresça, mesmo no limite de suas possibilidades. Ao pleno emprego dos recursos domésticos, agregam-se os recursos contratados no exterior. A renda nacional tenderá a ser maior.

## **Efeitos alocativos da dívida**

A compra de títulos é sempre voluntária. Quando adquiridos, prejudicam os investimentos das empresas.

Se os títulos públicos visam financiar investimentos governamentais, o volume de investimentos da sociedade não se altera.

Caso o governo utilize os recursos captados para financiar seu próprio consumo, estará destruindo poupanças da sociedade com reflexos sobre o crescimento da economia.

## **Efeitos distributivos da dívida**

Todo o ônus associado a dívida, é imputado ao contribuinte, seja o pagamento feito por preço ou por imposto.

A dívida externa provoca efeitos distributivos do conjunto dos residentes nacionais para o conjunto dos residentes no exterior.

Títulos de maiores prazos de vencimento pagam maiores juros, mas postergam necessidades de desembolso ou refinanciamento, reduzindo os custos envolvidos nesses procedimentos.

Títulos de curto prazo podem ser colocados a menores taxas de juros, mas exigem maior atuação administrativa.

O procedimento genérico é a colocação de títulos de longo prazo quando a taxa de juros de mercado encontra-se baixa e a colocação de títulos de curto prazo quando a taxa de juros encontra-se alta.

Em períodos de inflação, os prazos de vencimento devem ser maiores, enquanto em períodos de recessão o vencimento dos títulos deve ser diminuído.

## 23. PRIVATIZAÇÃO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E INTERNACIONAL.

Desde a década de 70 o capitalismo vem mudando sua forma de organização e seu padrão de desenvolvimento. Do Estado-Nação, que assumia a regulação do mercado e da produção, financiando o desenvolvimento econômico e as políticas sociais, ao atual quadro de internacionalização econômica, observamos o progressivo enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados nacionais sobre os diversos aspectos que dizem respeito às relações com a sociedade e com o mercado.

A crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial, tornou transparente a crise fiscal e abalou fortemente os conceitos de administração pública exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal e invocando a necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental. As dimensões da crise passavam pelo declínio do Keynesianismo, do Welfare State, da burocracia *weberiana*(2) e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira. Era preciso um Estado mais flexível capaz de se adaptar às mudanças externas.

Em decorrência, surgem na Europa e EUA, na década de 80, as reformas administrativas cujos temas eram: aumento da eficiência, corte nos gastos e atuação mais flexível do aparato burocrático. Tenta-se introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública.

Em uma primeira fase, foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduzissem a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado e ao desmantelamento de instituições protecionistas. Já para a década de 90, o objeto das mudanças passa pela consolidação das reformas, pelo restabelecimento da capacidade regulatória do Estado em atividades que foram repassadas para a iniciativa privada, pela melhoria da competitividade e por novas definições na oferta dos serviços sociais e de sua qualidade.

A privatização passou a ser a lógica a partir da saturação do modelo de intervenção do Estado na economia. A deliberada expansão do Estado via empresas estatais e o esgotamento dos recursos, aliados aos elevados investimentos para a manutenção do desenvolvimento econômico, exigiram do Estado uma nova postura e uma nova linha de ação. A crise fiscal e o desajuste nas contas públicas foram as causas principais dos movimentos em torno da privatização no país em determinados setores públicos.

O setor de infra-estrutura foi o que mais fez parte da agenda nas chamadas reformas estruturais do setor público. No Brasil, somente a partir de 1990 o programa de privatização vai se tornar uma das prioridades da política econômica. No caso brasileiro, valorizou-se a venda de ativos para o pagamento de estoque da dívida pública.

Desde o início da década de 90, transferiram-se dezenas de empresas estatais para o setor privado, arrecadaram-se bilhões de reais e há ainda um número significativo de empresas a serem vendidas em 1999 e 2000. Apesar desse imenso volume de receitas, a dívida pública líquida tem crescido vertiginosamente desde 1994. Explicam-na

os sucessivos déficits públicos e o reconhecimento de dívidas do passado, os chamados esqueletos. Quando os recursos envolvidos nas privatizações tornaram-se mais significativos, a partir de meados dos anos 90, havia expectativa de que fariam a dívida pública estabilizar-se como proporção do PIB até que as reformas constitucionais, então em discussão no Congresso, fossem aprovadas e passassem a surtir efeitos. Ou seja, as receitas de privatização garantiriam a transição entre a situação de dificuldades fiscais de então, até que as medidas estruturais presentes nas reformas administrativa, previdenciária e tributária fossem implementadas.

A privatização – entendida neste texto como a transferência total ou parcial dos direitos de propriedade de uma empresa pública para o setor privado – entra formalmente na pauta brasileira de debates em 1979 com a criação do Programa Nacional de Desburocratização, que, entre outros objetivos, estabelecia a venda de empresas estatais. Durante quase cinquenta anos (1930/1979), o Estado brasileiro tanto criou como absorveu empresas. Os motivos foram os mais variados: recursos insuficientes por parte do setor privado, setores estratégicos para a economia nacional, nacionalismo econômico e socorro a empresas privadas em dificuldade. Como nota Guislain (1997), a absorção e criação de empresas por parte do Estado, neste século, foi uma característica mundial – os Estados Unidos situam-se como uma das poucas exceções.

Em 1979, havia cerca de trezentas empresas estatais federais no Brasil, em um universo que abrangia bancos, siderúrgicas, empresas de petróleo e derivados, hotéis, só para citar alguns casos. Para se ter uma idéia do tamanho da participação de tais empresas na economia nacional, entre 1970 e 1981, a poupança bruta do setor produtivo estatal federal respondeu, em média, por 3,68% do PIB, o que representou, em média, cerca de 18,68% de toda a poupança bruta do setor privado. Como foi analisado por Trebat (1983), tais empresas desempenharam papel de extrema importância no processo de desenvolvimento brasileiro. Dois aspectos contribuíram decisivamente para se repensar a situação descrita acima.

O primeiro, de natureza interna, foi a quase completa perda da capacidade de investimento do Estado brasileiro, provocada pela crise da dívida no final dos anos 70, e o segundo aspecto, de natureza externa, foi a ampla repercussão que os programas de liberalização (que incluíam a desregulamentação e a privatização), anunciados pela Grã-Bretanha, e seguidos por muitos países, tiveram. Guislain (1997) contabiliza mais de cem países com programas de privatização, entre eles: Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru, na América Latina; Malásia, Paquistão e Filipinas, na Ásia; França e Grã-Bretanha, na Europa Ocidental; Marrocos e Nigéria, na África. O autor estima que o volume arrecadado anualmente, apenas em 1995 e 1996, tenha alcançado algo próximo a US\$ 80 bilhões. Kikeri et alii (1994) calculam que mais de quinze mil empresas foram privatizadas no mundo, desde que a onda de privatização iniciou-se, a maior parte depois de 1990.

Assim, a crise de financiamento do Estado brasileiro, somada à grande repercussão que os programas de privatização tiveram pelo mundo, propiciaram um ambiente favorável para que se discutisse seriamente a transferência de empresas estatais ao setor privado.

## 24. TÓPICOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, EFEITOS NO PLANEJAMENTO E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. LIMITES PARA DESPESAS DE PESSOAL. LIMITES PARA DÍVIDA. REGRA DE OURO. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL.

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- Lei Complementar – regula o art. 163 da CF.
- Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal
- Abrange União, Estados e Municípios, seus Poderes e suas entidades da Administração indireta, excluídas as empresas que *não* dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam.

### PRINCÍPIOS / OBJETIVOS

- Ação planejada e transparente
- Prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas
- Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas
- Obediência a limites e condições (renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar).
- Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas.
- Reduzir o nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada.

### EFEITOS NO PLANEJAMENTO E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

LRF - disciplina conteúdos da LDO e da LOA, ambas de iniciativa privativa do Executivo.

**Na LDO serão anunciadas as metas fiscais**, ou seja, **o montante a ser arrecadado e como e onde isto será despendido**, seja em pessoal e outras despesas de custeio, subvenções, investimentos ou utilizando-se do superávit primário, no pagamento do principal e juros da dívida.

**Tribunal de Contas** - examinará os Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, para verificar se a LDO está sendo cumprida.

Anexo das Metas Fiscais na LDO

- Previsão trienal da receita, da despesa, e, do confronto, a estimativa dos resultados nominal e primário;
- Previsão trienal do estoque da dívida pública; considerados o passivos financeiro e permanente;
- Avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- Evolução do patrimônio líquido, ou seja, o recurso para reduzir o estoque da dívida;
- Avaliação financeira e atuarial dos fundos de previdência dos servidores públicos;
- Estimativa de compensação da renúncia de receitas (*anistias, remissões, isenções, subsídios etc*) e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (*v. item 15*).

## **DESPESAS COM PESSOAL**

Despesa total com pessoal: **somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Despesa total - soma da do mês com as dos 11 meses anteriores, pelo regime de competência.

**Não pode exceder** os percentuais da **receita corrente líquida**:

**I - União: 50% ;**

**II - Estados: 60% ;**

**III - Municípios: 60%**

**Despesas não computadas:**

- Indenização por demissão de servidores ou empregados;
- Incentivos à demissão voluntária;
- Aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;
- Decisão judicial de período anterior ao da apuração
- Pessoal, do DF, Amapá e Roraima, de recursos transferidos pela União.
- Inativos, mesmo por intermédio de fundo específico com recursos de contribuições dos segurados; da compensação financeira e receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

**Despesas com sentenças judiciais** - incluídas no limite.

**Contratos de terceirização (substituição de servidores e empregados públicos)** - Outras Despesas de Pessoal.



## **LIMITES:**

### **I - na esfera federal:**

- a) 2,5% para o Legislativo, incluído o TCU;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 40,9% para o Executivo, destacando-se 3% para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da EC nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% para o Ministério Público da União;

### **II - na esfera estadual:**

- a) 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 49% para o Executivo;
- d) 2% para o Ministério Público dos Estados;

### **III - na esfera municipal:**

- a) 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% para o Executivo.

Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera - limites repartidos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos 3 exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

**É nulo de pleno direito** o ato que provoque **aumento da despesa com pessoal** e não atenda:

**I - as exigências da LRF e disposto na CF;**

**II - o limite legal aplicado às despesas com pessoal inativo.**

Também **é nulo de pleno direito** o ato de que resulte **aumento da despesa com pessoal** expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

Verificação do cumprimento - realizada **ao final de cada quadrimestre**.

**Despesa total com pessoal > 95% do limite – Vedações:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;



III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na LDO.

**Despesa total com pessoal > limite** - o excedente terá de ser eliminado nos 2 quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um 1/3 no primeiro. O objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

**É facultada a redução temporária da jornada de trabalho** com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

**Não alcançada a redução no prazo estabelecido**, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

**I - receber transferências voluntárias;**

**II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;**

**III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.**

## **LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

**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;

**Dívida pública mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

**Operação de crédito:** compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

**Concessão de garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

**Refinanciamento da dívida mobiliária:** emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

**Dívida pública consolidada da União** – inclui títulos de responsabilidade do Bacen.

**Dívida pública consolidada** – inclui as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

**Refinanciamento do principal da dívida mobiliária** - não excederá, ao término do exercício, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

## LIMITES DA DÍVIDA

Fixados em **percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação** que a integrem, constituindo, **para cada um deles, limites máximos.**

**Apuração do montante da dívida consolidada** - efetuada ao final de cada quadrimestre.

**PR** - envio ao Senado Federal ou Congresso Nacional, de proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos.

**Precatórios judiciais não pagos no orçamento** - integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos 3 subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.

Enquanto perdurar o excesso:

I – **proibição de operação de crédito interna ou externa**, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - **obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite**, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, **o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.**

## Operações de Crédito

O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

**V - (REGRA OURO) – vedação da realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, salvo as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovada pelo Legislativo por maioria absoluta;**

VI - observância das demais restrições estabelecidas na Lei.

## **Vedações**

Operação de crédito entre ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Excetua-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

## **Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária**

A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do 10º dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

## Restos a Pagar

É vedado ao titular de Poder ou órgão nos últimos 2 quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

## TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

Instrumentos - ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:

- Planos orçamentos e LDO
- Prestações de contas e parecer prévio
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária
- Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.
- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e orçamentos.

Contas do PR - disponíveis, durante o exercício, no Legislativo e no órgão técnico de elaboração, para **consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.**

Prestação de contas da União - **demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o BNDEs, e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.**

A Administração Pública manterá **sistema de custos** que permita a **avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.**

## Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Publicação - **até 30 dias após cada bimestre**

**I - balanço orçamentário**, que especificará, **por categoria econômica**, as:

**a) receitas por fonte**, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

**b) despesas por grupo de natureza**, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

## **II - demonstrativos da execução das:**

**a) receitas, por categoria econômica e fonte**, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

**b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa**, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

**c) despesas, por função e subfunção.**

Os valores referentes ao **refinanciamento da dívida mobiliária** constarão destacadamente nas **receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.**

### **Outros demonstrativos do Relatório:**

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

### **Relatório de Gestão Fiscal**

Publicado **até 30 dias do encerramento do período** com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

## **Prestações de Contas**

Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de 60 dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de 180 dias.

Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão pendentes de parecer prévio.

Os créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

## **Fiscalização da Gestão Fiscal**

O Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na LDO;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite

IV - providências tomadas, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Tribunais de Contas - alertarão quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão.