

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

LUIZ CASTRO GARCIA

**DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR
SOBRE O ORÇAMENTO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2002 A 2018**

**PORTO ALEGRE
2021**

LUIZ CASTRO GARCIA

**DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR
SOBRE O ORÇAMENTO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2002 A 2018**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

PORTO ALEGRE
2021

LUIZ CASTRO GARCIA

**DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR
SOBRE O ORÇAMENTO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2002 A 2018**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco.

Aprovado em 19 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
Presidente da Comissão

Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa
Membro da Comissão

Profa. Dra. Camila Furlan da Costa Panizzon
Membro da Comissão

PORTO ALEGRE
2021

Dedico este trabalho a todos. Compartilhar o conhecimento:
esse é o caminho para libertação da sociedade.

AGRADECIMENTOS

A todos os professores pela imensa paciência com as inadequadas e impertinentes perguntas durante o transcurso das disciplinas.

A todos os colegas de curso pela imensa paciência com as inadequadas e impertinentes perguntas durante o transcurso das disciplinas.

A minha família.

Uma universidade não são apenas professores e alunos. Existe uma quantidade expressiva de pessoas que, com o seu trabalho e dedicação, colaboram na trajetória dos alunos para sua graduação: desde o pessoal do administrativo do curso, da biblioteca, como também os “tios” e “tias” dos serviços gerais, portaria, segurança e todos os demais que eu possa ter esquecido!

RESUMO

Este trabalho procura analisar a relação da dívida pública federal sobre o montante de recursos à disposição do governo para o atendimento e cumprimento de suas obrigações. Também analisa o processo de endividamento, que é provocado pelo desequilíbrio orçamentário entre a receita, ora declinante, e pelas despesas governamentais em contínuo crescimento, quer seja pela recomposição de valores pagos aos segurados da previdência, quer seja pelo reajustamento da massa salarial dos servidores públicos. Além disso, observa a crescente demanda por bens e serviços públicos, que é fruto do crescimento populacional, do contínuo processo de migração do campo para a cidade e da migração das cidades menores para os centros maiores, onde a população procura por melhores oportunidades de trabalho ou de formação. Para analisar como o processo de endividamento público impacta neste processo, este estudo de caráter exploratório realizou revisão bibliográfica e documental nas contas públicas do governo federal no período compreendido entre os anos 2002 e 2018. Dentre os principais dados analisados estão a forma como se monta o orçamento, onde se relacionam as despesas sem que se tenha a preocupação de adequá-las a receita e sim ajustando a receita ao total da despesa lançada. O montante de receita que será necessário para equilibrar o orçamento, automaticamente é vinculado à necessidade de refinanciamento de parte da dívida pública.

Palavras-Chave: Dívida Pública Federal. Receita. Despesa. Orçamento. Grupo por Natureza de Despesa.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the relationship between the federal public debt and the number of resources available to the government to meet and fulfill its obligations. The indebtedness process, which is caused by the budgetary imbalance between revenue, which is now declining, and by government expenses, which are constantly growing, whether due to the recompositing of amounts paid to social security policyholders or to the readjustment of the public servants' wages. In addition, there is a growing demand for public goods and services, because of population growth, the continuous process of migration from the countryside to the city and the migration from smaller cities to larger centers, where the population is looking for better opportunities, whether for work or training. This exploratory study carried out a bibliographic and documentary review of the public accounts of the federal government in the period 2002-2018 to analyze how the public debt process impacts this process. Among the main findings are the way in which the budget is set up, where expenses are related without having to worry about adjusting them to revenue, but rather adjusting revenue to the total expense posted, and the amount of revenue that will be needed to balance the budget, it is automatically linked to the need to refinance part of the public debt.

Keywords: Federal Public Debt. Revenue. Expenditure. Budget. Group by Nature of Expenditure.

FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1: Quadro Esquemático do Orçamento (Elaboração, Execução e Acompanhamento).....	22
Fluxograma 2: Principais componentes do orçamento-programa.....	23

GRÁFICOS

Gráfico 1: PIB projetado no PLOA x PIB efetivado (2000 – 2017)	40
Gráfico 2: Inflação PLOA – Inflação observada (2000 – 2017)	42
Gráfico 3: Inflação acumulada nos últimos 12 meses (2017).....	43
Gráfico 4: Receita e despesa primárias realizadas x resultado primário (em valores nominais constantes, 2000 – 2017).....	44
Gráfico 5: Receita e despesa primárias realizadas x resultado primário (em % do PIB, 2000 – 2017)	45
Gráfico 6: Receita primária líquida prevista e realizada (em valor nominal corrente, 2002 – 2017)	46
Gráfico 7: Resultado primário do governo central (em percentual do PIB, 2002 – 2017)	47
Gráfico 8: Resultado primário do governo central (em bilhões de reais, 2002 – 2017)	48
Gráfico 9: Dívida bruta do governo geral x dívida líquida do setor público consolidado (2006 – 2017).....	48
Gráfico 10: Arrecadação tributária por esfera de governo (2002 – 2016)	49
Gráfico 11: Renúncias tributárias da União (2001 – 2017).....	50
Gráfico 12: Subsídios creditícios e financeiros (2003 – 2017)	51
Gráfico 13: Dotação autorizada de despesas primárias obrigatórias e discricionárias (2000 – 2021).....	52
Gráfico 14: Percentual liquidado X autorizado – despesas primárias (2002 -2017).....	52
Gráfico 15: Percentual de valores pagos x dotação autorizada por GND (2011 – 2017)	53
Gráfico 16: Distribuição das Despesas conforme classificação GND	54
Gráfico 17: Evolução da taxa Selic no período de 2001 a 2021.....	55

QUADROS

Quadro 1: Código da Receita	29
Quadro 2: Código completo com uma classificação de despesa conforme MTO 2018	37

TABELAS

Tabela 1: PIB real e nominal (2000 – 2017).....	41
Tabela 2: Principais componentes da dívida pública – fev. 2018.....	55
Tabela 3: Valores de Juros e Encargos da Dívida (GND – tipo 2).....	56
Tabela 4: Valores de Amortização da Dívida (GND – tipo 6).....	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DÍVIDA PÚBLICA	14
3 ESTRUTURA E CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	17
4 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	27
4.1 RECEITA.....	27
4.2 DESPESAS	34
4.3 GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (GND).....	37
5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	39
6 ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS	58
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta uma elevada complexidade no que diz respeito a montagem e execução orçamentária. Nossa aderência ao sistema jurídico positivo força que todas as questões do Estado devam estar relatadas por lei. Neste contexto, o orçamento federal é resultante de um processo cíclico que se inicia nos Poderes constituídos da República: é consolidado no Executivo que os remete ao Legislativo para análise e aprovação. Após aprovação do texto na comissão mista do orçamento, o mesmo vai ao Congresso para a sua discussão, aprovação e depois sua remessa ao Executivo para a promulgação (com ou sem vetos) e execução.

Em termos estruturais, o orçamento no Brasil é composto de três peças, a saber: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos. Estes orçamentos são apresentados através de vários critérios de classificação quanto ao tipo e origem das receitas e quanto a origem e destino das despesas. Para efeitos deste trabalho, vamos utilizar como base o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por categoria econômica e origem, onde vamos analisar a incidência dos percentuais das partes em relação ao total, que nos permite verificar a disposição do Governo no cumprimento de suas obrigações constitucionais. Algumas rubricas estão sob uma obrigatoriedade de gastos conforme dispositivo constitucional – tais como saúde e educação - e outras são fruto do poder discricionário do Governo Federal.

Importante compreender que o orçamento enquanto peça do planejamento governamental contém as previsões de receitas e despesas que podem ser alteradas no decorrer de sua execução. Para tanto, se faz necessário uma classificação dos tipos de receitas previstas e suas aplicabilidades; bem como, para trabalharmos com as despesas orçamentárias, se faz necessário utilizar um tipo de agrupamento e classificação destas despesas. Esta visão de conjunto é importante para que se possa relacionar a despesa que compõe a dívida pública federal (DPF) com as demais despesas e com as receitas. Sendo o conjunto das despesas as partes de um todo, o crescimento de uma ou outra pode afetar a alocação de recursos para as demais. Pelo lado da receita, precisamos tratar sobre o déficit que pode ocorrer, ou seja, o montante de receita não é suficiente para o atendimento de todas as despesas previstas no orçamento, o que nos leva a ter de considerar uma fonte externa de receita. Neste

contexto, o processo de renegociação da dívida pública federal tem sido uma alternativa para acrescentar à receita.

Dentre as alternativas que podem ser pensadas para o alcance do equilíbrio entre receitas e despesas, uma que sempre é considerada diz respeito ao volume de gastos com pessoal por parte do Governo, por ser uma das principais rubricas de despesa. Uma diminuição nesta rubrica pode ser entendida como um acréscimo na receita, uma vez que o gasto com pessoal, a menor, reduzirá o volume de recurso proporcionalmente do orçamento. Tal processo de busca de equilíbrio fiscal pautado na redução dos gastos públicos é denominado de austeridade fiscal, e tem predominado na agenda política dos governos de recorte liberal.

Todavia, chama a atenção nos últimos anos o crescimento da rubrica relativa à dívida pública federal em relação ao montante global. A maior alocação a maior nesta rubrica, percentualmente, implica em redução nas outras rubricas dentro do orçamento, comprometendo a capacidade do governo de ofertar bens e serviços públicos por meio das políticas públicas. Este percentual agrega os valores relativos à amortização da dívida, pagamento de juros e refinanciamento do estoque da dívida.

Partindo desse contexto, este trabalho visa analisar a evolução do processo de endividamento da União Federal e os reflexos monetários sobre o orçamento do Governo. Busca-se responder à questão: que impactos o aumento da dívida pública federal provocou na redução no montante dos valores alocados nas demais despesas orçamentárias no período de 2002 a 2018?

Assim, o objetivo geral deste estudo é verificar o grau de comprometimento do orçamento da União em relação ao volume de recursos utilizados com a dívida pública federal, no período 2002-2018, analisando em que medida este comprometimento afeta a disponibilidade de recursos para as demais funções orçamentárias voltadas ao atendimento das políticas públicas, notadamente as políticas sociais.

Visando o alcance do objetivo geral deste estudo, são objetivos específicos: (a) correlacionar o montante apurado no período com a rubrica juros e encargos da dívida com o total da dívida; (b) correlacionar o montante apurado no período com a rubrica amortização com o total da dívida, e (c) analisar os impactos que o aumento da dívida pública federal provocou na redução do montante dos valores alocados nas demais despesas orçamentárias.

Em termos metodológicos trata-se de pesquisa de caráter exploratório e abordagem quali-quantitativa, na medida em que objetiva a verificação da relação entre itens do orçamento público do Brasil. Os dados que serão descritos e analisados neste estudo foram obtidos na base de dados do sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, que oferece séries históricas do orçamento federal, sendo uma fonte segura e atualizada de dados (BRASIL, 2021a).

O acesso a essa fonte de informação possibilita analisar a evolução do endividamento, contabilizado no orçamento da união, onde não será separado o endividamento dos demais entes federados, como estados, municípios e Distrito Federal. Quanto a aplicação das despesas orçamentárias, utiliza-se a classificação do Grupo de Natureza da Despesa (GND), pois este grupamento destaca as rubricas relativas ao montante de gastos com amortização da dívida pública e outra rubrica relativamente aos juros e encargos da dívida. O somatório destas rubricas e o relacionamento sobre o total do orçamento podem indicar, ou não, uma crise que se avizinha pela escassez de recursos a serem aplicados em outros gastos do orçamento.

Tal estudo justifica-se na medida em que o contínuo processo de financeirização por parte do Governo Federal para equilibrar as demandas orçamentárias tem implicações que comprometem as disponibilidades de recursos nos próximos orçamentos, uma vez que parte da receita tributária futura será alocada para quitação de amortizações e juros da dívida pública brasileira.

As questões orçamentárias podem ser analisadas sobre o enfoque da receita ou da despesa. O Governo Federal, no ano de 2017, adotou a medida de restringir a despesa governamental, limitando o acréscimo orçamentário com base em um índice que atualiza o valor conforme a inflação verificada no ano anterior. Tal critério de reajustamento poderia ser considerado razoável se levasse em conta em sua memória de cálculo outros indicadores, tais como o crescimento populacional do país. As limitações impostas ao orçamento 2018, segundo ano da implementação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (denominada de Novo Regime Fiscal), traz enormes desafios aos gestores públicos, que foram colocados entre a demanda da população e a restrição orçamentária.

Não é objeto deste estudo fazer uma análise financeira e econômica da evolução da dívida pública brasileira, porém cabe esclarecer que a dinâmica relativa ao processo de obtenção de receita é perverso ao povo brasileiro, uma vez que opta-

se pelo financiamento de receita para atendimento do orçamento, ao invés de buscar programas estruturantes capaz de alavancar o crescimento econômico; única alternativa de aporte de receita ao tesouro, com capacidade efetiva de reduzir o crescimento da dívida pública. O Sistema Financeiro tem especial predileção por clientes que tomam empréstimos e não os quitam, ficando à mercê de refinanciamento que vem a ser uma fonte de receita para o sistema financeiro.

O orçamento do governo deveria retratar a objetividade no atendimento dos seus cidadãos, ainda mais quando estes têm por direito constitucional receber uma prestação de serviços nas áreas de segurança, saúde, educação e assistência social. O orçamento, no entanto, tem como maior dispêndio a dívida pública e não as rubricas relacionadas aos serviços prestados. Isto ocorre ao longo dos anos, onde o crescimento econômico não foi suficiente para acompanhar o crescimento da demanda dos cidadãos, que forçou o governo a buscar acréscimo de receita para fazer frente ao agregado maior das despesas de serviço e do crescimento no quadro de servidores públicos. A recursividade neste tipo de operação, sem o devido cuidado em buscar um crescimento econômico que sustente as demandas do cidadão, fez com que passássemos a obter novos financiamentos para quitar outros financiamentos. Em resumo, estamos em um círculo vicioso de refinar parte da dívida para amortizar a própria dívida e, o mais grave, com volumes crescentes neste tipo de operação que tem como resultante uma menor disponibilidade de recursos para o restante do orçamento que, por serem despesas obrigatórias (previdenciário e salários dos servidores públicos ativos), sobra o corte nas despesas de serviços prestados aos cidadãos.

Este trabalho está organizado, além desta introdução, em outras cinco seções. A primeira delas apresenta o referencial teórico que sustenta a análise do processo de endividamento brasileiro e suas consequências, apresentando os conceitos de dívida pública e das principais classificações orçamentárias. Na seção três apresenta-se os dados orçamentários brasileiros com ênfase na dívida pública. Na seção seguinte analisa-se estes dados a luz do referencial teórico e, por fim, a última seção traz as considerações finais do estudo.

2 DÍVIDA PÚBLICA

A dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas dessa entidade. Em outras palavras, só há dívida quando há déficit (despesas maiores que receitas), embora muitas vezes ocorra defasagem entre a realização do déficit e a contabilização da dívida. O conceito de dívida pública, assim como os demais conceitos fiscais, pode ser representado de diferentes modos, sendo a mais comum a dívida bruta (que considera apenas os passivos do governo) e a dívida líquida (que desconta dos passivos os ativos que o governo possui).

A dívida pública abrange obrigações assumidas pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, tanto no mercado interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos, quer seja por oferta de títulos do Tesouro Nacional, como também por contratos de financiamento. Teoricamente, a dívida pública é classificada como dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações, conforme o Manual Técnico do Orçamento do Congresso Nacional (BRASIL, 2018).

O debate em torno do papel da dívida pública não é novo. Para Marx, a dívida pública aparece no processo de formação do modo de produção capitalista como um dos mecanismos da acumulação inicial e primitiva e como uma alavanca para a acumulação de capital.

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que atuam como intermediários entre o governo e a nação [...] a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1985, p. 288).

Já a teoria neoclássica e a teoria keynesiana não têm uma fundamentação teórica consistente sobre a dívida pública. O centro do debate entre essas duas

correntes refere-se fundamentalmente aos efeitos do déficit e, em consequência, da dívida sobre o equilíbrio econômico (NAKATANI, 2006).

Para os neoclássicos, toda a política fiscal deve buscar no mínimo um equilíbrio nas contas públicas. Eles são críticos ferozes dos déficits orçamentários, que atribuem às políticas populistas ou a problemas de gestão, por incompetência dos governos. Todo déficit público, para eles, acaba sendo financiado em última instância através da emissão de moeda, o que termina gerando processos inflacionários e desequilíbrios macroeconômicos. Eles também defendem a redução na tributação, principalmente ao capital, pois qualquer acréscimo nos impostos gera ineficiência na alocação dos fatores de produção.

Por isso, a gestão pública deveria reduzir todas as despesas governamentais, em especial todas aquelas destinadas à proteção social, visando à eliminação dos déficits orçamentários. Da mesma forma, o Estado deve retirar-se totalmente de todas as atividades que possam ser atendidas pelo capital privado, privatizando as empresas do setor produtivo, a educação, a saúde e a previdência. Essa postura decorre da crença em mecanismos de mercado que conduzem a equilíbrios automáticos e ao pleno emprego (NAKATANI, 2006).

Por seu lado, John Maynard Keynes critica a concepção neoclássica de equilíbrio macroeconômico com pleno emprego dos fatores de produção. Para ele, esse equilíbrio é um equilíbrio particular e, em geral, abaixo do pleno emprego dos fatores. Defende a ideia de que um déficit público expande a demanda agregada que, no curto prazo, estimula a produção e o crescimento da economia; esse crescimento da produção aumentará a arrecadação e, portanto, suprimirá o déficit. Considerando que a expansão da produção aumenta a oferta de emprego e os trabalhadores pressionarão por um aumento de salários, um aumento na demanda agregada reduziria os salários reais até o ponto de pleno emprego. Ou seja, “[...] será possível aumentar o emprego fazendo subir as despesas em termos monetários até que os salários reais tenham baixado de modo que se igualem à de utilidade marginal do trabalho, ponto em que, por definição, haverá pleno emprego” (KEYNES, 1985, p. 198).

A obra de Keynes e as experiências concretas de política econômica keynesiana no pós-guerra inauguraram um debate sobre política fiscal e dívida pública que, até hoje, divide opiniões. No plano teórico, a questão é polarizada pelos enfoques keynesiano e neoclássico. O primeiro aponta o déficit fiscal planejado e, portanto, a

dívida pública como instrumento capaz de contribuir para o crescimento econômico. O segundo, sintetizado no modelo da equivalência ricardiana, surge nos anos 1970 e aponta a dívida pública como fator de ineficiência alocativa, capaz de reduzir a capacidade de crescimento da economia. Recomenda-se, então, a busca de permanente equilíbrio orçamentário pelo governo.

Igualmente há, no debate sobre dívida pública, uma particularidade muito grande quanto a composição de papéis e tipos de operação quanto a aplicação de taxa de juros, que podem ser pré-fixadas ou pós-fixadas. Há também um aspecto referente ao prazo da operação, de curto, médio ou longo prazo. A composição e a qualidade da dívida quanto ao tipo de papel atrelado e aos seus respectivos prazos não são elementos determinantes para esta pesquisa, uma vez que se procura analisar o montante da dívida como o elemento que altera a disponibilidade de recursos para as demais rubricas que compõem o orçamento público.

3 ESTRUTURA E CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O Estado é resultado de um processo de construção coletiva e, como tal, precisa ser gestado de forma a atender o maior número de anseios de sua coletividade. Existem várias formas para se coletar estes anseios e várias formas para a sua ordenação de maneira a respeitar uma certa prioridade, quer por fruto da necessidade, quer por fruto da vontade e, por fim, executar políticas públicas capazes de atender as demandas. Olhando o Estado pelo ângulo de ser o somatório de anseios individuais ou coletivos, é fácil concluir que estamos diante de um processo de gestão de conflitos, onde cabe ao Estado equilibrar estes conflitos por mediação política ou por meio da implementação de uma política pública capaz de atenuar ou eliminar tal conflito e atender os anseios.

O Estado precisa ter uma estrutura para gerir os anseios de uma sociedade e esta estrutura demanda o consumo de recursos financeiros. O Estado busca os recursos financeiros através da instituição de sistema tributário. Existem alguns modelos quanto ao sistema de tributação cujas classificações se baseiam no tipo de tributação predominante com percentuais cobrados por processo acumulativo de bens de capital, ou baseado nas transações econômicas presentes no mercado de consumo do país. Independentemente do modelo do sistema tributário, a resultante do processo de arrecadação é um volume considerável de recursos financeiros que precisam e devem ser organizados, tanto ao nível de arrecadação (receitas), quanto ao nível de uso desses recursos (despesas).

O Brasil é um Estado Federado composto pela União, 26 Estados-membros, 1 Distrito Federal e 5.570 Municípios (IBGE, 2018). Cada ente federado possui autonomia administrativa e se organiza em esfera de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário para União, Estados-membros e Distrito Federal; e Executivo e Legislativo para municípios). A descrição institucional e seu relacionamento está inserida na Constituição Federal de 1988.

Por Governo entende-se que “tanto é uma estrutura organizacional que envolve os poderes do Estado, como é uma função, a que dirige e administra o conjunto de órgãos que o compõem” (NOGUEIRA, 2006, p. 24). A forma de governo no Brasil é o presidencialismo, sendo que o chefe de governo dos entes (Presidente na União, Governadores nos Estados e Distrito Federal e Prefeitos no Municípios) são

eleitos democraticamente pelos cidadãos com mandatos fixos, permitida a reeleição para segundo mandato, no período de 4 anos.

A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas destinadas à execução das atividades administrativas. Corresponde a todo o aparelhamento de que dispõe o Estado para a consecução das políticas traçadas pelo Governo (ALEXANDRINO, 2006). A tarefa prioritária do Estado, por meio do governo, é a prestação de serviços e gestão da coisa pública. A organização do governo está conectada a ideia de organização da administração pública, que compreende: a Administração Direta, a Administração Indireta e a Fundacional.

O Estado realiza a função administrativa por meio de órgãos, agente e pessoas jurídicas. Para o desempenho de suas atribuições, o Estado adota duas formas básicas de organização e atuação administrativas: centralização e descentralização (ALEXANDRINO, 2006). Com a centralização, o Estado executa as tarefas diretamente. Na descentralização administrativa, as tarefas podem ser executadas por outra entidade que não o Estado, ou seja, uma outra pessoa jurídica, desde que lhe seja atribuída a responsabilidade de forma legal, que pode ser através da outorga (quando a execução do serviço é atribuído a uma recém criada entidade, ou não, que passa a compor a administração indireta), ou delegação (quando a execução do serviço é transferido por contrato ou ato unilateral, a uma entidade que o prestará por sua conta e risco, sob a fiscalização do Estado).

Cabe a Administração Direta a função de planejar e organizar o funcionamento do governo conforme comando constitucional. Este comando constitucional tem no orçamento público um instrumento de gestão da maior relevância para governo, sendo utilizado com uma ferramenta na Administração Pública, não apenas na gestão, mas como ferramenta de planejamento das ações do Governo.

O conceito de orçamento público é disputado, podendo ser analisado tanto do ponto de vista das finanças públicas tradicionais, como a partir de uma abordagem mais contemporânea da política fiscal. Segundo Pires (2012) a visão tradicional toma o orçamento como instrumento de manejo das receitas, despesas, resultados financeiros e dívidas do governo, visando o controle das contas públicas (o equilíbrio financeiro governamental, ou orçamento para dentro). Já a visão como política fiscal consiste no manejo das receitas, despesas, resultados financeiros e endividamento

visando resultados externos ao governo (orçamento para fora), quais sejam: maiores níveis de atividade e emprego, estabilidade monetária etc.

Em termos formais ou no seu conceito clássico, o orçamento público é simplesmente a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas (SANTOS, 2010). É instrumento de planejamento e execução das finanças públicas e, nessa qualidade, ele é sempre instrumento de planejamento e de gestão pública.

Assim, orçamento é o documento onde o governo reúne todas as receitas previstas e programas do que de fato vai ser feito com esses recursos. No Brasil adotamos o orçamento-programa, legalmente implementado mediante a sua inclusão na Lei n. 4320/1964, onde a ênfase é nos objetivos a realizar. Porém, foi o Decreto-Lei n. 200/1967 que tornou obrigatório o seu uso ao estabelecer em seu art. 16 que em cada ano será elaborado um orçamento que pormenorizará a etapa do Programa Plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. A efetiva implementação somente ocorreu com a edição do Decreto Federal n. 2829/1998 e demais normas que disciplinaram a elaboração do PPA (2000-2003).

Pesquisando a Constituição Federal, encontramos o artigo que define o orçamento federal com sendo uma lei de iniciativa do Poder Executivo; conforme o texto:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

Detalhando brevemente o processo de funcionamento de nosso orçamento-programa, temos o Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos, que tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. A LDO, ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a LOA, que é o

instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere. Resumidamente, podemos afirmar que o PPA assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação do Governo nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil: “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” (BRASIL, 1988).

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente. Conforme inscrito na Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - 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 (BRASIL, 1988).

A lei orçamentária da União estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - 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 (BRASIL, 1988).

O orçamento fiscal abrange os três poderes, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende também as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais controladas que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional, exceto as que percebam unicamente sob a forma de participação acionária, pagamento de serviços prestados ou fornecimento de bens, pagamento de empréstimo e financiamento concedidos e transferências para aplicação em programa de financiamento.

O orçamento da seguridade constitui o detalhamento dos montantes de receitas vinculados aos gastos da seguridade social, especialmente as contribuições sociais nominadas no art. 195 da Constituição. Compreende também outras contribuições que lhe sejam asseguradas ou transferidas pelo orçamento fiscal, bem como do detalhamento das programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

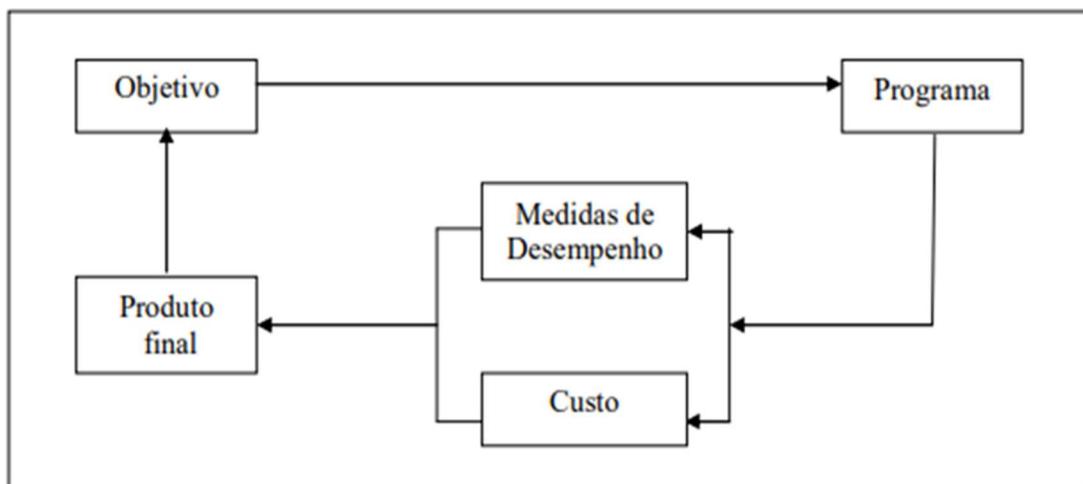
O orçamento de investimento nas empresas estatais, operando nas condições e segundo as exigências do mercado, não teria obrigatoriedade de ter suas despesas e receitas operacionais como integrantes do orçamento público. As despesas de custeio das empresas estatais vinculadas ao Executivo (entendidas como empresas públicas e as sociedades de economia mista, subsidiárias e controladas) terão seus orçamentos organizados e acompanhados com a participação do Ministério do Planejamento, mas não são apreciadas pelo Legislativo.

Desta forma, o Orçamento Público é o local onde se executa o balanço contábil entre a receita e a despesa, conforme os comandos legislativos e normativos para o atendimento das demandas públicas. No Brasil, adotamos uma sistemática de implementar um orçamento-programa, pelo nível de detalhamento dos programas e ações que dele constam. Temos em uma única peça o planejamento, o controle, a execução e a avaliação, em um processo cíclico. Um resumo desse procedimento pode ser visualizado no desenho criado por Mognatti (2008), conforme apresenta o Fluxograma 1 que segue:

a serem atendidos. Nem sempre o valor da receita prevista, com base na projeção de arrecadação fiscal, contribuições e taxas são suficientes para o atendimento das despesas previstas para o próximo exercício. A outra função é o planejamento das ações de Estado e do Governo que daí advêm. Segundo Rezende (2006), o orçamento-programa dá ênfase no objetivo do gasto, diferentemente dos métodos tradicionais que simplesmente se preocupavam com a categoria do dispêndio. Em organizações complexas, como o Governo, é importante que o gasto público fique claramente identificado, uma vez que as unidades administrativas são muitas e distintas, cada uma desempenhando uma ou mais funções.

Segundo Giacomoni (2012), os elementos essenciais para o orçamento-programa são os descritos no Fluxograma 2 abaixo:

Fluxograma 2: Principais componentes do orçamento-programa



Fonte: GIACOMONI (2012).

Este método, apesar de cíclico, tem como inicial a fixação dos objetivos a serem atingidos, onde são estabelecidos programas, detalhando as atividades que comporão o objetivo por sua execução. Dentro desse ciclo estão as etapas relativas à medição dos resultados parciais ou finais e a etapa de custos, anterior ao produto. Observa-se que, em linhas gerais, a aplicação do orçamento-programa inclui a avaliação e comparação dos diferentes programas desenvolvidos pelo governo, o que equivale a dizer que a execução do orçamento confere uma dinamicidade ao planejamento.

O orçamento público como uma visão de planejamento para as questões do Estado evoca um entendimento quanto a função do Estado fora do âmbito de

Governo. Musgrave (1974), propôs uma classificação das funções econômicas do orçamento público (relacionamento do Estado e mercado), que se tornaram clássicas, que são a função alocativa, função distributiva, e função estabilizadora.

A função alocativa visa oferecer bens e serviços (públicos puros) que não seriam oferecidos pelo mercado ou o 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. Também visa corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios, monopólios etc.) e corrigir os efeitos negativos de externalidades. A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não há a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada.

A função distributiva visa tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais. A função estabilizadora objetiva ajustar o nível geral de preços, nível de emprego e estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica.

Outro aspecto importante a ser considerado na formulação e gestão do orçamento são os princípios orçamentários que visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Segundo Sanches, os princípios orçamentários são:

[...] um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade (SANCHES, 2004, p. 277).

Para Giacomoni, a instituição orçamentária sempre foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras (princípios) receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles chegaram até os dias de hoje incorporados à legislação (GIACOMONI, 2012).

Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – os princípios orçamentários são estabelecidos

e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais, quanto pela doutrina. De acordo com o princípio da unidade ou totalidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas em cada exercício financeiro devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo: a LOA.

Segundo o princípio da universalidade, a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Conforme o princípio da anualidade ou periodicidade, o exercício financeiro é o período ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964. Segundo o art. 34 dessa lei, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

O princípio da exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), nos termos da lei.

O princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei n. 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. Já o princípio da não vinculação da receita de impostos, estabelecido pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal:

Art. 167. São vedados: [...]

IV - a 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 as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de

garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8, bem como o disposto no §4º deste artigo;

[...]

§4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta (BRASIL, 1988).

4 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo definição apresentada no Portal do Senado Federal, as classificações orçamentárias são a

[...] organização do orçamento segundo critérios que possibilitam a compreensão geral das funções deste instrumento, propiciando informações para a administração, a gerência e a tomada de decisões. No modelo orçamentário brasileiro são observadas classificações para a despesa e para a receita. Da despesa, as principais são: classificação institucional, classificação funcional e programática, de natureza da despesa e por fonte de recursos; da receita são: classificação por natureza de receita e por fonte de recursos (SENADO FEDERAL, s./d.)

Assim, dois elementos que compõe o orçamento precisam ser detalhados: o que vem a ser a receita e a despesa. Segundo Giacomoni (2012), por receita podemos entender como sendo a constituída de recursos obtidos pelo Estado através da arrecadação de tributos e outras fontes durante um determinado período financeiro; no caso brasileiro, este período coincide com o ano civil. Estes recursos serão utilizados no planejamento e execução das despesas públicas que estão sob a responsabilidade do Estado, com o objetivo de oferecer bens e serviços à sociedade. Por Despesa, entende-se ser a aplicação de certa quantia de recursos, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo.

4.1 RECEITA

Para Jardim (2007), a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, atribuiu uma conotação demasiadamente ampla às receitas públicas, não recepcionando a definição teorizada pela ciência das finanças. Embora não haja uma definição legal expressa acerca de receita pública, reconhece-se como tal "[...] o ingresso de recursos financeiros aos cofres públicos, a qualquer título seja, independentemente de crescer o ativo do patrimônio público" (GIACOMONI, 2012, p. 63). Para ele, essa é a dedução lógica que emerge da análise do art. 11, §§ 1º a 4º, da Lei n. 4.320/64.

Nos limites da ciência das finanças, prospera uma definição clássica de receita pública cunhada pelo magistério de Aliomar Baleeiro: "Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições

ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo" (BALEIRO, 2003) Observa-se que os autores costumam enfatizar que a definitividade dos ingressos e do aumento patrimonial são requisitos para a configuração da chamada receita pública (JARDIM, 2007). Como exemplo, tem-se que os empréstimos públicos, compulsórios ou voluntários, para a ciência das finanças, são meros ingressos.

Contabilmente e conforme a classificação legal (art. 11 da Lei n. 4320/64), as receitas públicas dividem-se em: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são aquelas receitas públicas que se esgotam dentro do período anual, como os casos das receitas e impostos que se extinguem no decurso da execução orçamentária. Essas compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais, entre outras., e são as receitas destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais.

Art. 11, § 1º São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Receitas de capital são receitas públicas que alteram o patrimônio duradouro do Estado, como os produtos de empréstimo contraídos pelo Estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, dentre outros.

Art. 11, § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

As receitas públicas classificam-se conforme a escrituração contábil, conforme sua periodicidade e sua origem. Quanto à periodicidade, as receitas públicas dividem-se em: ordinárias e extraordinárias.

Receitas ordinárias são receitas públicas recebidas com regularidade no movimento normal das atividades do ente federativo, como a arrecadação de tributos. Receitas extraordinárias são receitas públicas não permanentes ou usuais que ocorrem, por exemplo, no caso de guerra e doações.

Quanto à origem, as receitas públicas dividem-se em: originárias, derivadas e transferidas obrigatórias. As receitas originárias são aquelas receitas públicas que decorrem da exploração da própria atividade econômica do ente federativo. Decorrem dos próprios bens do ente federativo.

As receitas derivadas são receitas públicas que decorrem do patrimônio do particular ou do pagamento por este feito em contraprestação de serviços públicos prestados, sendo compulsórias quando o comportamento previsto em lei assim estabelecer, como nos casos de tributos e multas tributárias. As receitas transferidas obrigatórias (artigos 157 a 162 da Constituição Federal) são receitas públicas que foram arrecadas por um ente federativo em razão de a este ter sido dada a competência tributária, mas que, por determinação legal, devem ser repassadas a outro ente federativo na totalidade ou em parte.

O Manual Técnico do Orçamento 2018 (BRASIL, 2018), publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, informa os quatro tipos de classificação que a receita recebe. Estas compõem o código orçamentário que permite identificar a receita conforme os seguintes critérios: (1) natureza de receita; (2) indicador de resultado primário; (3) fonte/destinação de recursos, e (4) esfera orçamentária. Dessa forma, o código orçamentário para receita é composto por 8 dígitos e tem como conteúdo as informações conforme o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Código da Receita

Dígito	1º	2º	3º	4º ao 7º	8º
Significado	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramento para identificação da peculiaridade da receita	Tipo

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

A classificação orçamentária por natureza de receita é estabelecida pelo § 4º do art. 11 da Lei n. 4.320, de 1964. No âmbito da União, sua codificação é normatizada por meio de portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A normatização da codificação válida para estados e municípios é feita por meio de portaria interministerial.

A diferenciação que se faz neste item diz respeito a agrupar as receitas correntes em separado das receitas de capital, com suas respectivas movimentações intraorçamentárias, conforme demonstrado: (1) receitas correntes; (7) receitas

correntes intraorçamentárias; (2) receitas de capital, e (8) receitas de capital intraorçamentárias. Conforme a receita é classificada como corrente ou de capital, os dígitos subsequentes são diferentes e identificarão a origem do recurso, como segue:

Origens que compõem as Receitas Correntes (Código 1) e Receitas Correntes Intraorçamentárias (Código 7):

1. Impostos, taxas e contribuições de melhoria: são decorrentes da arrecadação dos tributos previstos no art. 145 da Constituição Federal.
2. Contribuições: são oriundas das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme preceitua o art. 149 da CF.
3. Receita patrimonial: são provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras.
4. Receita agropecuária: receitas de atividades de exploração ordenada dos recursos naturais vegetais em ambiente natural e protegido. Compreende as atividades de cultivo agrícola, de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental, de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais, além do cultivo de produtos agrícolas.
5. Receita industrial: são provenientes de atividades industriais exercidas pelo ente público, tais como a extração e o beneficiamento de matérias-primas, a produção e a comercialização de bens relacionados às indústrias mecânica, química e de transformação em geral.
6. Receita de serviços: decorrem da prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa.
7. Transferências correntes: são provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-

se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas.

8. Outras receitas correntes: constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas previstas em legislações específicas, entre outras.

Origens que compõem as Receitas de Capital (Código 2) e Receita de Capital Intraorçamentárias (Código 8):

1. Operações de Crédito: recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas.
2. Alienação de Bens: ingressos financeiros provenientes da alienação de bens móveis, imóveis ou intangíveis de propriedade do ente público. O art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.
3. Amortização de Empréstimos: ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos que o ente público haja previamente concedido. Embora a amortização do empréstimo seja origem da categoria econômica Receitas de Capital, os juros recebidos associados ao empréstimo são classificados em Receitas Correntes / de Serviços / Serviços e Atividades Financeiras / Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros, pois os juros representam a remuneração do capital.
4. Transferências de Capital: recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, independentemente da contraprestação direta a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas.

9. Outras Receitas de Capital: registram-se nesta origem receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita de capital, tais como resultado do Banco Central, remuneração das disponibilidades do Tesouro, entre outras.

A espécie, nível de classificação vinculado à origem, permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas. A tabela resumo com os códigos relacionados às origens e espécies de receitas encontra-se no Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2018, item 8.1.3.

São quatro dígitos correspondentes ao desdobramento para identificação de peculiaridades da receita e tem a finalidade de identificar peculiaridades de cada receita, caso seja necessário. Desse modo, esses dígitos podem ou não ser utilizados conforme a necessidade de especificação do recurso. Para um maior detalhamento, se faz necessário a consulta a página Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para visualizar o ementário com os códigos válidos para este exercício (BRASIL, 2021b).

O último dígito que compõe este código refere-se ao tipo, que tem a finalidade de identificar o tipo de arrecadação a que se refere aquela natureza, sendo:

0. Quando se tratar de natureza de receita não valorizável ou agregadora;
1. Quando se tratar da arrecadação Principal da receita;
2. Quando se tratar de Multas e Juros de Mora da respectiva receita;
3. Quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita; e
4. Quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita.

Há um tipo de classificação para a receita que se refere a sua inclusão ou não no cálculo do resultado primário. Conforme esta classificação, as receitas do Governo Federal podem ser divididas em: a) primárias (P), quando seus valores são incluídos no cálculo do resultado primário; e b) financeiras (F), quando não são incluídas no citado cálculo.

As receitas primárias referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das Unidades Orçamentárias, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.

As receitas financeiras são aquelas que não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo) e outras.

Há um tipo de classificação que procura relacionar a fonte do recurso com uma destinação, conforme ordenamento legal ou normativo. Enquanto a natureza de receita orçamentária busca identificar a origem do recurso segundo seu fato gerador, a fonte/destinação de recursos possui a finalidade precípua de identificar o destino dos recursos arrecadados. Em linhas gerais, pode-se dizer que há destinações vinculadas e não vinculadas

A destinação vinculada é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma. A destinação não vinculada (ou ordinária) é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.

Este recurso de classificação é composto por 3 dígitos, onde o 1º dígito identifica o grupo da fonte do recurso:

1. Recursos do Tesouro - Exercício Corrente
2. Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente
3. Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores
6. Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores
9. Recursos Condicionados

O 2º e o 3º dígitos deste código identificam a fonte do recurso conforme a tabela constante na Portaria n. 42 de 7 de agosto de 2015. A título de exemplo, transcrevemos abaixo parte desta tabela:

00. Recursos Ordinários
01. Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados
02. Transferência do Imposto Territorial Rural
03. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
04. Retorno do Fundo Social

- 06. Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal
- 07. Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Florestais
- 08. Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde
- 11. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE Combustíveis¹.

Finalizando a classificação da receita, resta um último código que se refere a esfera orçamentária a qual a receita está vinculada. A classificação por esfera orçamentária tem por finalidade identificar se a receita pertence ao orçamento fiscal da seguridade social ou de investimento das empresas estatais, conforme distingue o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Receitas do orçamento fiscal são as receitas arrecadadas pelos Poderes da União, seus órgãos, entidades, fundos e fundações, inclusive pelas empresas estatais dependentes (art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal), excluídas as receitas vinculadas à seguridade social e as receitas das empresas estatais não dependentes que compõe o orçamento de investimento.

Receitas do orçamento da seguridade social abrangem as contribuições sociais destinadas por lei à seguridade social e as receitas de todos os órgãos, entidades, fundos e fundações vinculados à seguridade social; ou seja, às áreas de saúde, previdência social e assistência social. No caso do orçamento da seguridade social, a complementação dos recursos para financiar a totalidade das despesas de seguridade provém de transferências do orçamento fiscal.

Receitas do orçamento de investimento das empresas estatais referem-se aos recursos das empresas estatais não dependentes (não enquadradas no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal) em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

4.2 DESPESAS

A Despesa Pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento (LOA) ou em lei especial, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos. A despesa faz parte do orçamento e corresponde as autorizações para gastos com as várias atribuições

¹ A relação de códigos é crescente, porém não sequencial, pois algumas posições numéricas seqüências não estão presentes na lista.

governamentais. Quanto a classificação das despesas, temos como critério a natureza do gasto, a categoria econômica, afetação patrimonial, regularidade e competência institucional (BRASIL, 2018).

As despesas públicas quanto a natureza podem ser: orçamentárias e extraorçamentárias. Despesas orçamentárias correspondem ao desembolso de recursos que não possuem correspondência com ingressos anteriores, fixados na lei orçamentária e que serão utilizados para pagamento dos gastos públicos. Em outras palavras, são fixadas e especificadas na lei do orçamento e/ou na lei de créditos adicionais. A classificação por categoria econômica em despesas correntes e de capital, que será vista adiante, faz parte das despesas orçamentárias, isto é, daquelas que fazem parte do orçamento.

As despesas extraorçamentárias são a saída de recursos transitórios anteriormente obtidos sob a forma de receitas extraorçamentárias. Exemplo: restituição de depósitos, restituição de cauções, pagamento de restos a pagar, resgate de operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), entre outros. Estas despesas não precisam de autorização orçamentária para se efetivarem, pois não pertencem ao órgão público, mas caracterizam-se por serem uma devolução de recursos financeiros pertencentes a terceiros.

Quanto à categoria econômica, as despesas classificam-se em: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes subdividem-se em: despesas de custeio e transferências correntes.

As despesas de custeio são dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive para atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. As transferências correntes são dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

As despesas de capital subdividem-se em: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Os investimentos são dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial

ou financeiro (art. 12, § 4º, Lei n. 4.320 de 1964). As inversões financeiras, conforme o art. 12, § 5º, da Lei n. 4.320 de 1964, são as dotações destinadas para:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - Aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (BRASIL, 1964).

Por fim, as transferências de capital são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços. Essas transferências constituem auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Quanto à afetação patrimonial, as despesas classificam-se em: despesa efetiva e despesa não efetiva. Despesa efetiva reduz a situação líquida patrimonial (SLP) do Estado, provocando um fato contábil modificativo diminutivo. Já a despesa não efetiva (ou por mudança patrimonial) não provoca alteração na Situação Líquida Patrimonial (SLP) do Estado. Exemplo: investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida interna e externa, outras despesas de capital, salvo aquelas destinadas a auxílios e contribuições de capital bem como os investimentos em bens de uso comum do povo; despesa corrente para formação de estoque de material de consumo.

Quanto à regularidade, as despesas classificam-se em: ordinárias e extraordinárias. Ordinárias: destinadas à manutenção contínua dos serviços públicos. Se repetem em todos os exercícios. Extraordinárias: de caráter esporádico ou excepcional, provocadas por circunstâncias especiais e inconstantes. Não aparecem todos os anos nas dotações orçamentárias.

Quanto à competência institucional, as despesas classificam-se em federal, estadual ou municipal. Assim, as diversas classificações de despesas servem para a construção de um código programático que visa identificar os gastos conforme os critérios descritos. Estes critérios respeitam uma ordenação qualitativa e quantitativa, pois procuram identificar e rastrear a origem e o destino dos recursos, em qualquer fase da execução orçamentária. O código programático utilizado no orçamento

brasileiro é composto por 36 dígitos, e, por conter um grau de detalhamento capaz de identificar a menor unidade orçamentária dentro de um dos poderes do Estado, entendemos que o correto caminho para sua análise seja a utilização do MTO 2018. Para ilustrar a complexidade do tema, utilizaremos o exemplo fornecido no MTO 2018, conforme o Quadro 2, ilustrado a seguir, pois a sua leitura demonstra o grau de dificuldade para a descrição detalhada, o que não é objeto deste estudo, mas o exemplo pode auxiliar na compreensão do tema.

Quadro 2: Código completo com uma classificação de despesa conforme MTO 2018

CÓDIGO COMPLETO*		10.	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	2
Q U A L I T A T I V A	Esfera: Orçamento Fiscal	10												
	CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	Órgão: Ministério dos Transportes	39											
		Unidade Orçamentária: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT		252										
	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Função: Transporte			26									
		Subfunção: Transporte Rodoviário				782								
	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA	PROGRAMA: Transporte Terrestre					2075							
		AÇÃO: Construção de Trecho Rodoviário						7M64						
		SUBTÍTULO: Rio Grande do Sul							0043					
		IDOC: Outros recursos								9999				
	Q U A N T I D A D E	IDUSO: Recursos não destinados à contrapartida										0		
	Fonte de Recursos: Recursos do Tesouro - Exercício Corrente (1) Recursos Ordinários (00)											100		
	Natureza da Despesa: Categoria Econômica: Despesas de Capital (4); Grupo de Natureza: Investimentos (4); Modalidade de Aplicação: Aplicação Direta (90)												4490	
	Identificador de Resultado Primário: Primária Discricionária													2

*Código como seria visualizado no SIAFI, exemplo meramente ilustrativo.

Fonte: BRASIL (2018).

4.3 GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (GND)

Para efeitos deste trabalho, vamos operar com o Grupo de Natureza da Despesa (GND), que vem a ser um agregador de despesas com as mesmas características, conforme as especificações a seguir (BRASIL, 2018).

1. Pessoal e encargos sociais: despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

2. Juros e encargos da dívida: despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
3. Outras despesas correntes: despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica despesas correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
4. Investimentos: despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
5. Inversões financeiras: despesas orçamentárias 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, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
6. Amortização da dívida: despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste trabalho foram utilizados dados disponíveis no portal *Orçamento Da União Em Foco*, da Câmara dos Deputados, uma vez que são disponibilizados gráficos e tabelas que servem ao objeto deste. Como também foram consultados o site do Senado Federal, antigo Ministério do Planejamento e atual Ministério da Economia, bem como as bases do IBGE, Tesouro Nacional, e Banco Central.

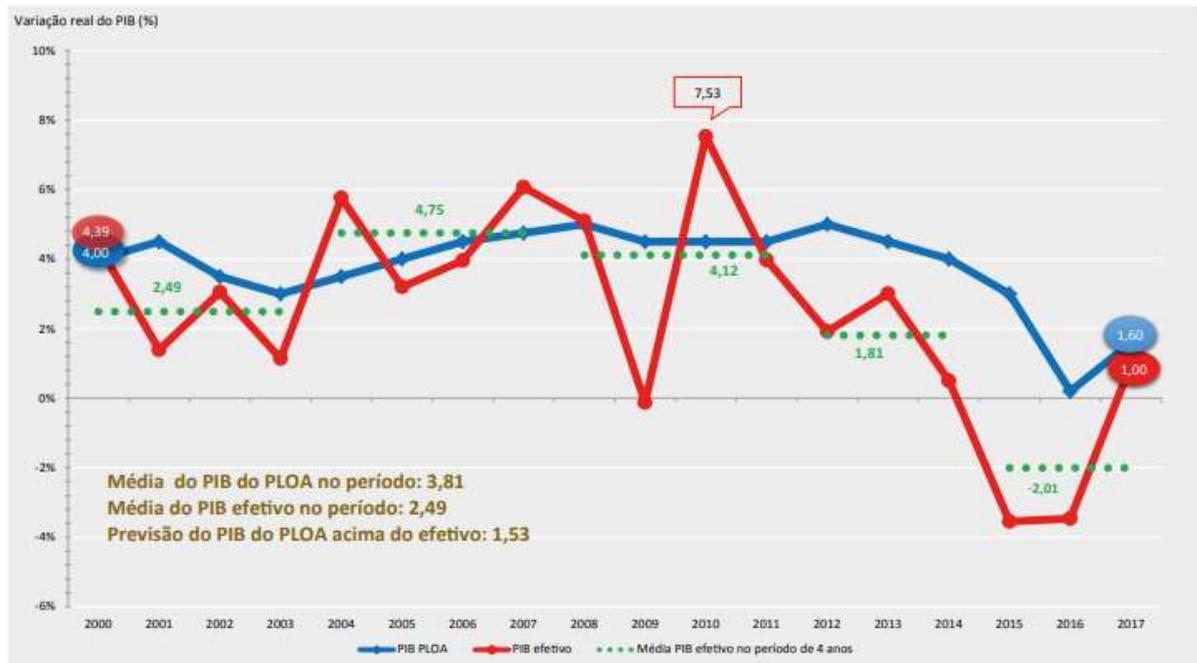
A multiplicidade de locais para obtenção dos dados, apresentou uma situação que precisamos contornar, pois não há uma padronização na forma de guardar e disponibilizar os dados relativos ao orçamento, pois trata-se de um mesmo assunto, porem manuseado e guardado por diversos órgãos. As séries históricas tiveram que ser manipuladas pois nem todas as bases disponibilizam dados históricos com base um mesmo critério de tempo.

A base do Tesouro Nacional – SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, se apresenta como uma ação afirmativa de padronizar a guarda e exposição dos dados para todos os entes Federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) o que vem a facilitar entendimento e o cruzamento de informações.

Diante desta situação, consideramos importante a aglutinação das várias tabelas de trabalho, uma vez que havendo o interesse de aprofundar os estudos, considera-se uma boa base de dados já aglutinados para o período em estudo.

O Gráfico 1 mostra a relação entre o PIB projetado no PLOA (linha azul) e PIB efetivo (linha vermelha).

Gráfico 1: PIB projetado no PLOA x PIB efetivado (2000 – 2017)



Fonte: IBGE (2021), PLOA (2021)².

Observa-se uma discrepância entre o projetado e o realizado na maioria dos anos observados. Também merecem destaque as quedas do PIB efetivo no ano de 2009 por conta da crise mundial, e nos anos de 2015 e 2016 em razão da ruptura institucional provocada pelo congresso, através do processo de *impeachment* da Presidente da República.

² Mudanças nos PIBs ocorrem eventualmente em razão metodológicas do IBGE.

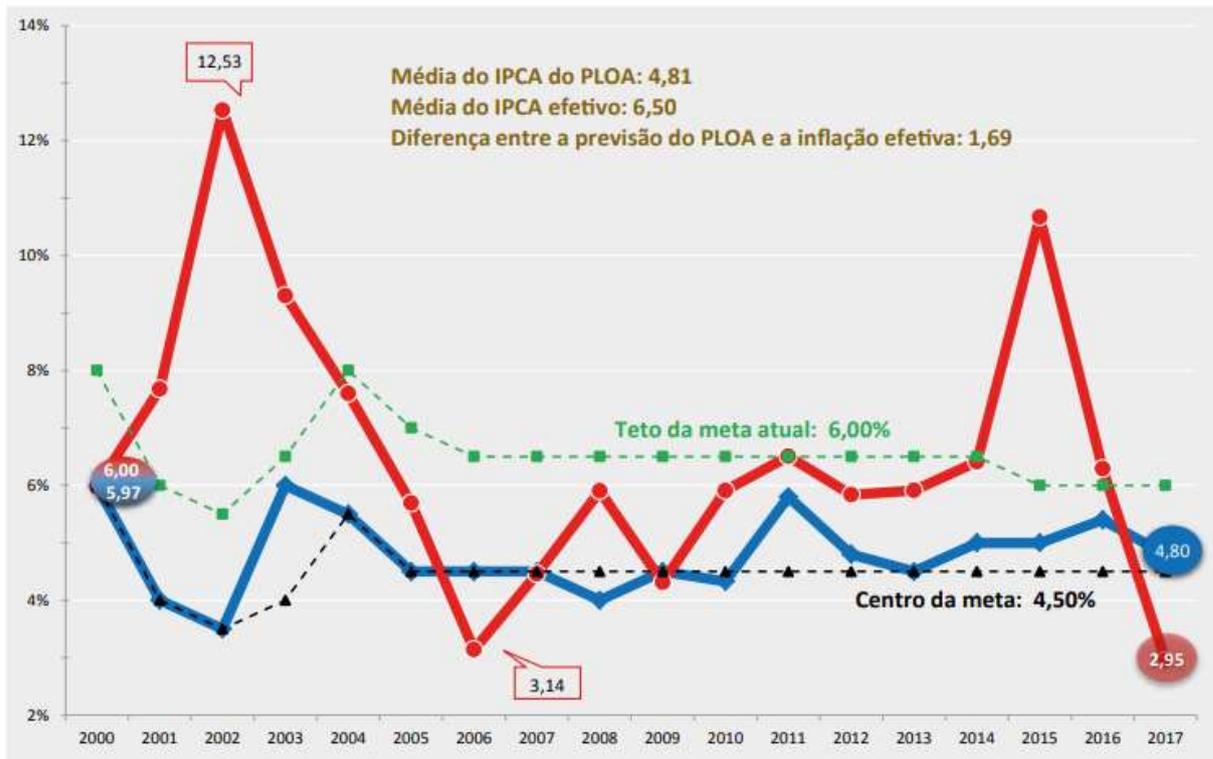
Tabela 1: PIB real e nominal (2000 – 2017)

Ano	Preços correntes em R\$ 1,00	Variação % real	População em milhares	Preços correntes em R\$ 1,00 <i>per capita</i>
2000	1.199.092.070.940	4,39	173.448	6.913
2001	1.315.755.467.831	1,39	175.895	7.480
2002	1.488.787.255.158	3,05	178.288	8.350
2003	1.717.950.396.424	1,14	180.627	9.511
2004	1.957.751.212.963	5,76	182.913	10.703
2005	2.170.584.500.000	3,20	185.144	11.724
2006	2.409.449.940.000	3,96	187.322	12.863
2007	2.720.262.930.000	6,07	189.445	14.359
2008	3.109.803.100.000	5,09	191.514	16.238
2009	3.333.039.350.000	-0,13	193.528	17.223
2010	3.885.847.000.000	7,53	195.488	19.878
2011	4.376.382.000.000	3,97	197.394	22.171
2012	4.814.760.000.000	1,92	199.245	24.165
2013	5.331.619.000.000	3,00	201.041	26.520
2014	5.778.953.000.000	0,50	202.783	28.498
2015	6.000.570.460.100	-3,77	204.470	29.347
2016	6.266.894.736.444	-3,59	206.102	30.407
2017	6.559.940.259.751	0,99	207.678	31.587

Fonte: IBGE (2021), BACEN (2021).

A Tabela 1 relaciona o valor monetário do PIB e sua variação percentual, onde é possível se observar de maneira mais detalhada a manifestação do PIB no período em análise, marcado por um crescimento médio de 2,465.

Gráfico 2: Inflação PLOA – Inflação observada (2000 – 2017)



Fonte: IBGE (2021), BACEN (2021).

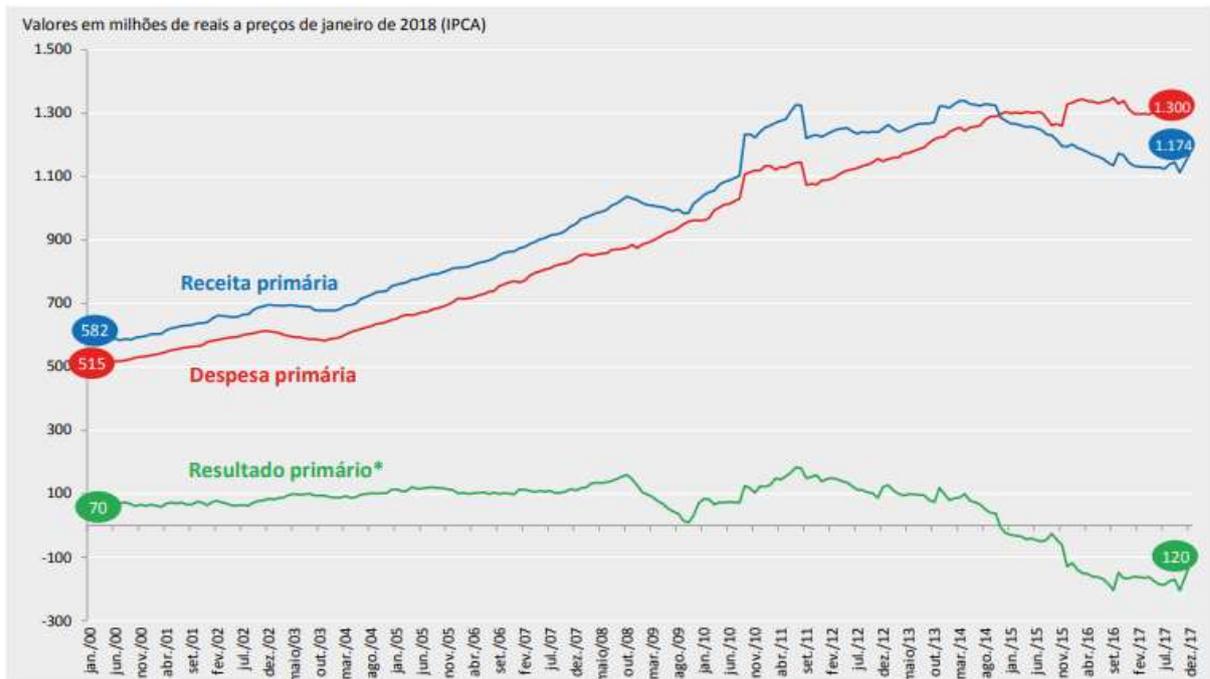
O Gráfico 2 mostra a relação entre o IPCA projetado no PLOA (linha azul) e o IPCA efetivo (linha vermelha). Neste gráfico também fica evidente o descompasso entre o IPCA projetado e o IPCA efetivo, sendo este último nos anos de 2002 e 2015 como resultante de movimentos especulativos com a expectativa de mudança de governo.

Gráfico 3: Inflação acumulada nos últimos 12 meses (2017)

Fonte: BACEN (2021).

A queda da inflação verificada no ano de 2017, como se vê no Gráfico 3, tem como principal vetor a baixa atividade econômica, em parte pela redução no nível de renda da população, em geral. O Brasil tem uma matriz tributária baseada na tributação sobre o consumo, que se firma sobre a renda da população. Portanto, uma queda no nível de renda implica em uma redução da atividade econômica, e como consequência, uma redução no montante de receita por parte do governo. Esta redução na receita implica em necessidade de novos recursos financeiros, seja por novos empréstimos ou refinanciamento da amortização da dívida pública.

Gráfico 4: Receita e despesa primárias realizadas x resultado primário (em valores nominais constantes, 2000 – 2017)



Fonte: STN (2021)³.

Os dados do Gráfico 4 demonstram que até o ano de 2015 as despesas primárias estavam em um volume suportado pela receita primária, porém, neste ano houve a inflexão da curva, justamente pela redução da atividade econômica, o que nos colocou na situação de déficit primário.

³ Eventual diferença entre o resultado primário e o cálculo de receitas menos despesas primárias é justificada pelas metodologias acima e abaixo da linha utilizadas respectivamente pela STN e pelo Banco Central.

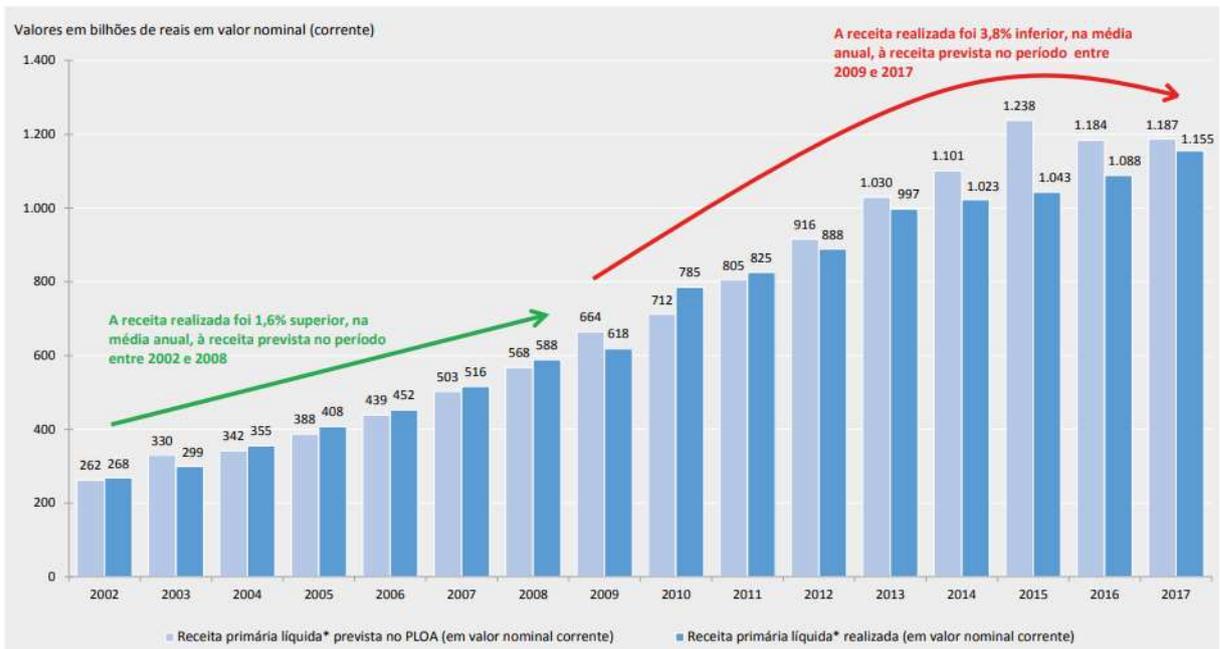
Gráfico 5: Receita e despesa primárias realizadas x resultado primário (em % do PIB, 2000 – 2017)



Fonte: STN (2021), BACEN (2021).

A observação do Gráfico 5 é válida para este estudo, pois neste temos os mesmos dados com unidade retratada como percentuais do PIB.

Gráfico 6: Receita primária líquida prevista e realizada (em valor nominal corrente, 2002 – 2017)

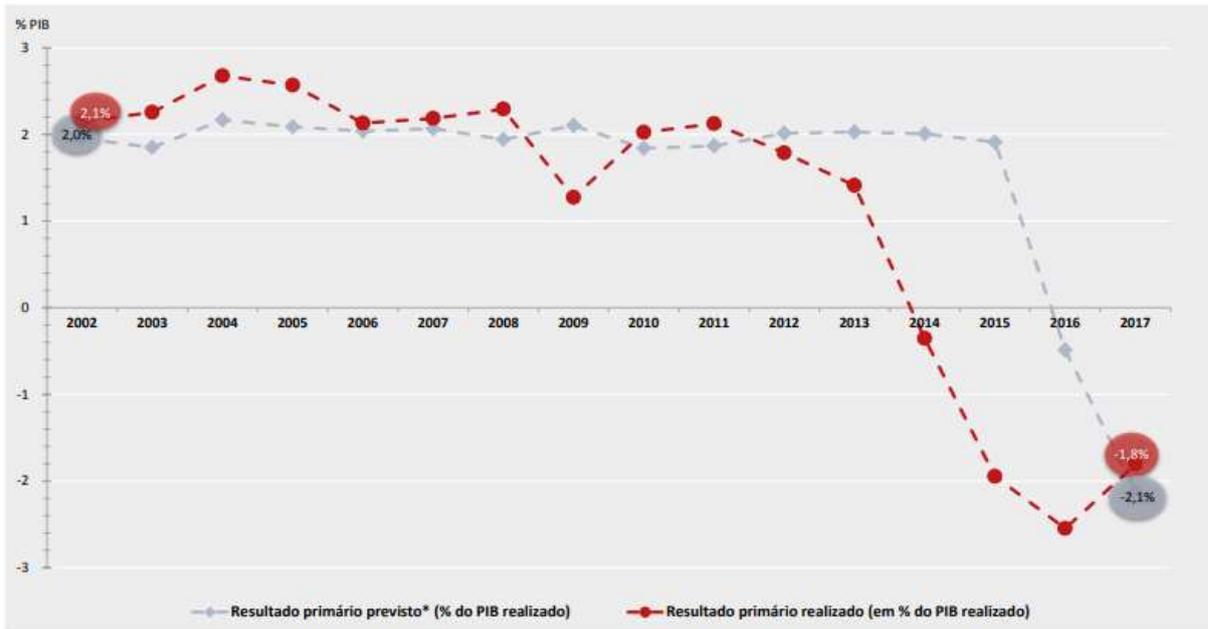


Fonte STN (2021), BACEN (2021)⁴.

A comparação entre a receita primária prevista e realizada está retratada em dois momentos distintos neste Gráfico 6: um primeiro momento de superávit, portanto, com menor pressão sobre a dívida pública, e, em um segundo momento, em situação de déficit primário. Observa-se que o ponto de inflexão ocorre no ano de 2009, onde apareceu uma crise mundial impulsionada pelo mercado de papéis imobiliários dos Estados Unidos da América.

⁴ Receita primária líquida de transferências constitucionais por repartição de receita.

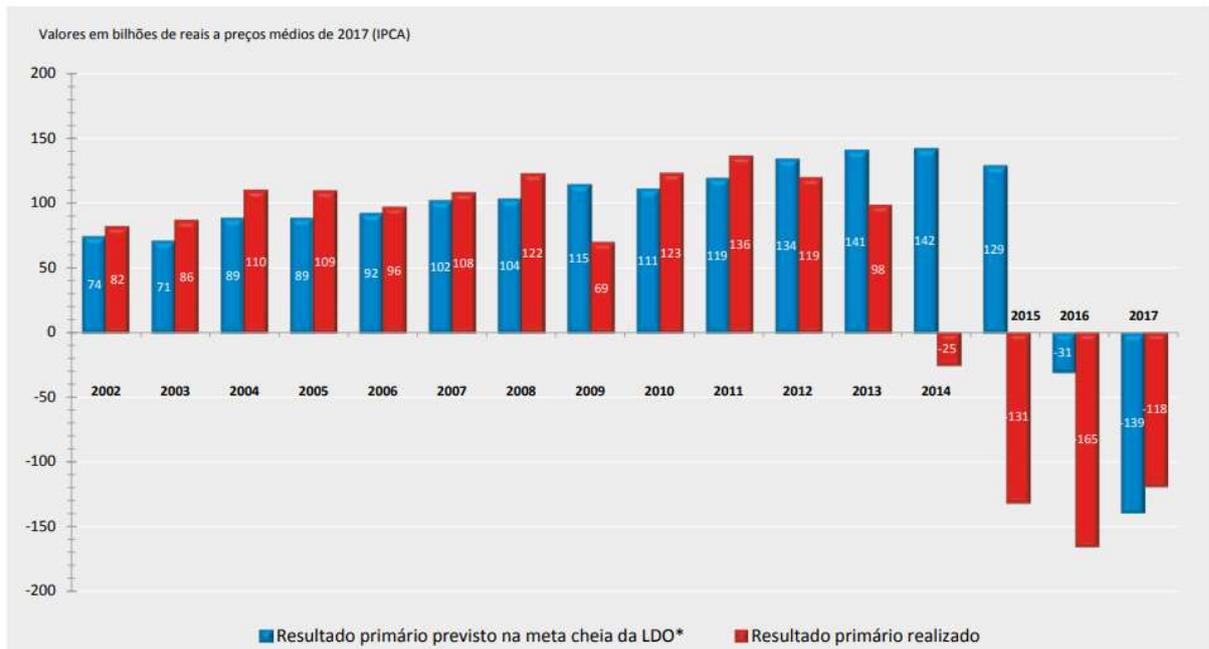
Gráfico 7: Resultado primário do governo central (em percentual do PIB, 2002 – 2017)



Fonte: PLOA (2021), IBGE (2021), BACEN (2021)⁵.

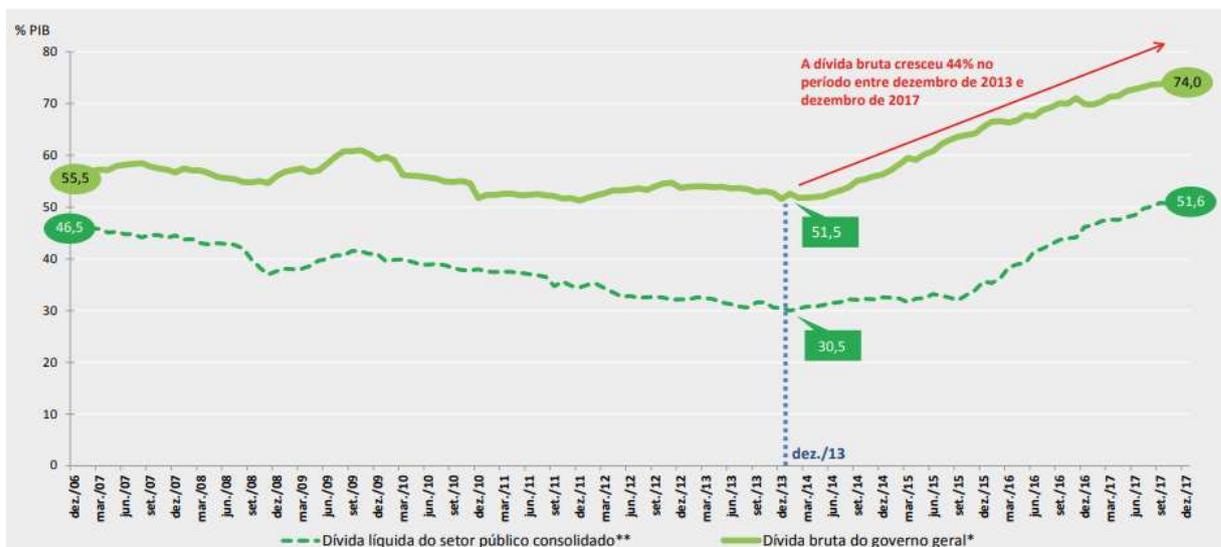
A situação de déficit primário se agrava a partir do ano de 2014, como visto no Gráfico 7, aumentando a pressão por necessidade de novos financiamentos ou refinanciamentos das parcelas amortizáveis da dívida pública.

⁵ Meta inicial da LDO, sem considerar as alterações posteriores da meta.

Gráfico 8: Resultado primário do governo central (em bilhões de reais, 2002 – 2017)

Fonte: PLOA (2021), IBGE (2021), BACEN (2021).

Neste Gráfico 8, vale a mesma observação do Gráfico 7, uma vez que os dados estão aqui representados em valores monetários.

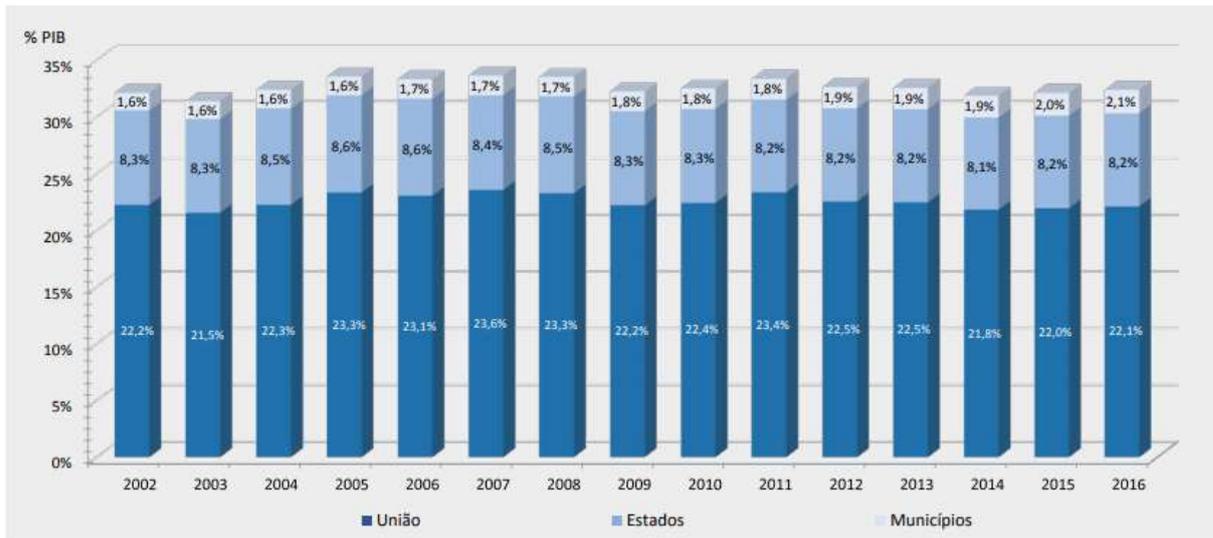
Gráfico 9: Dívida bruta do governo geral x dívida líquida do setor público consolidado (2006 – 2017)

Fonte: BACEN (2021)⁶.

⁶ Dívida bruta do governo geral abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federais, estaduais e municipais (incluindo administração direta e indireta e INSS), junto ao setor privado financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo. Setor público consolidado abrange administrações diretas e indiretas nas esferas federais, estaduais e municipais, o sistema público

Nesse Gráfico 9 vemos o ponto de inflexão da curva da dívida pública, que ocorreu no decorrer do ano de 2014, já em situação de déficit primário.

Gráfico 10: Arrecadação tributária por esfera de governo (2002 – 2016)

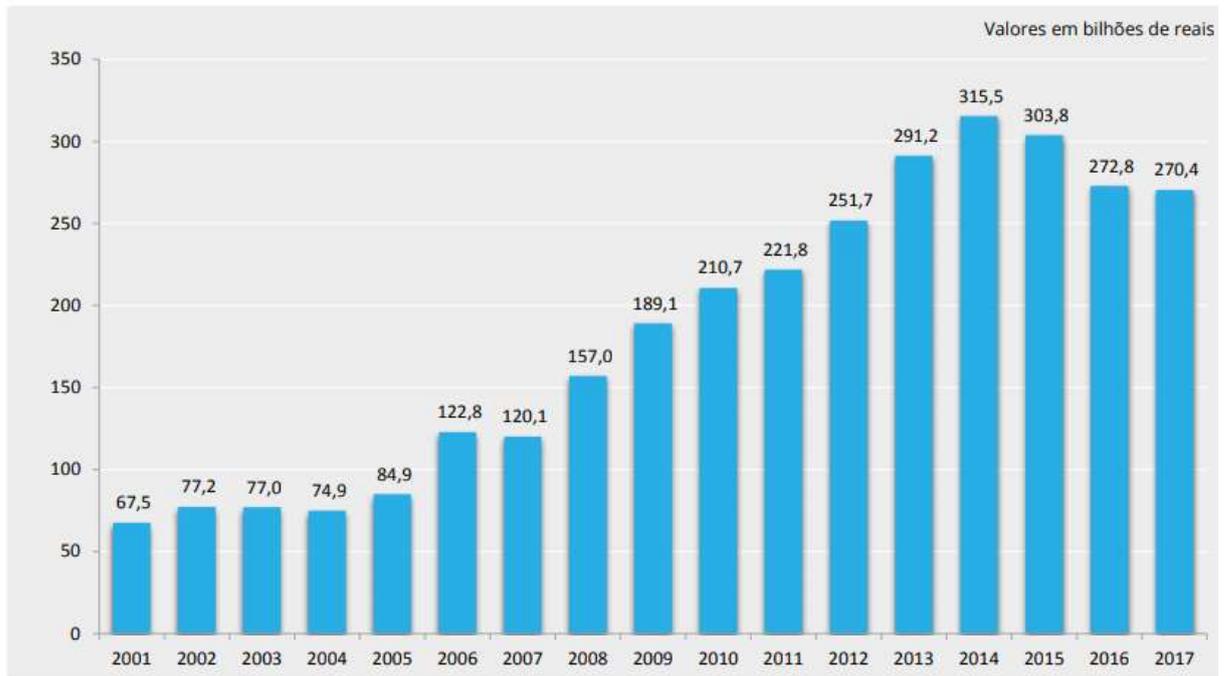


Fonte: RECEITA FEDERAL (2021)⁷.

Os dados do Gráfico 10 mostram a participação das receitas dos entes federados para o total arrecadado, como percentuais do PIB. Aqui se observa uma certa regularidade nos percentuais da receita da união em relação ao PIB, considerando que houve uma redução no montante do PIB em razão das crises internacionais e institucionais internas ao país, onde o montante de despesas não acompanhou a redução da receita tributária.

da previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais além da empresa Itaipu Binacional.

⁷ Valor nominal do PIB considera nova metodologia adotada pelo IBGE.

Gráfico 11: Renúncias tributárias da União (2001 – 2017)

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA (2021)⁸.

Essa renúncia tributária representa uma redução da receita, o que não seria recomendável para um orçamento em déficit primário. Porém, não há elementos em detalhe suficiente neste Gráfico 11 para que se possa analisar a eficácia dessas medidas, apenas se verifica a redução da receita pelo oferecimento do incentivo tributário.

⁸ Gastos tributários ou renúncias tributárias são exceções ao sistema tributário de referências, como as isenções, deduções ou anistias.

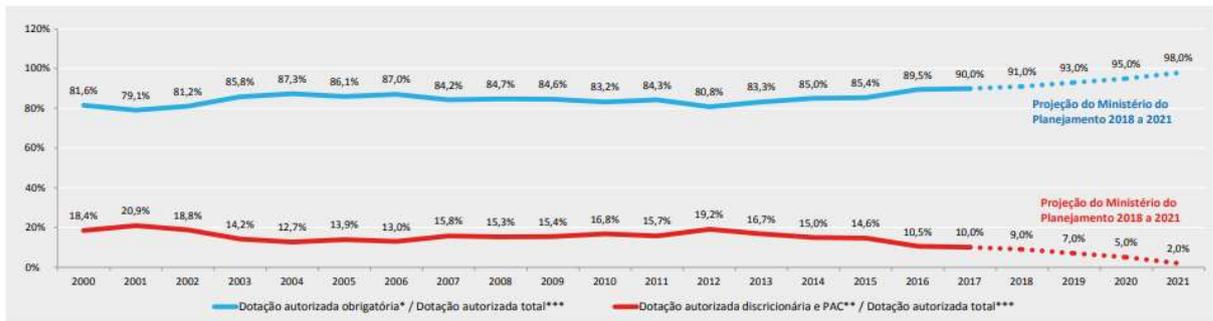
Gráfico 12: Subsídios creditícios e financeiros (2003 – 2017)

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA (2021)⁹.

Também, neste Gráfico 12, os dados representam uma redução na disponibilidade da receita e nos dão a dimensão das renúncias tributárias praticadas pela União, agravando ainda mais a situação das receitas em função da baixa arrecadação gerada pela redução da atividade econômica no período posterior a 2014.

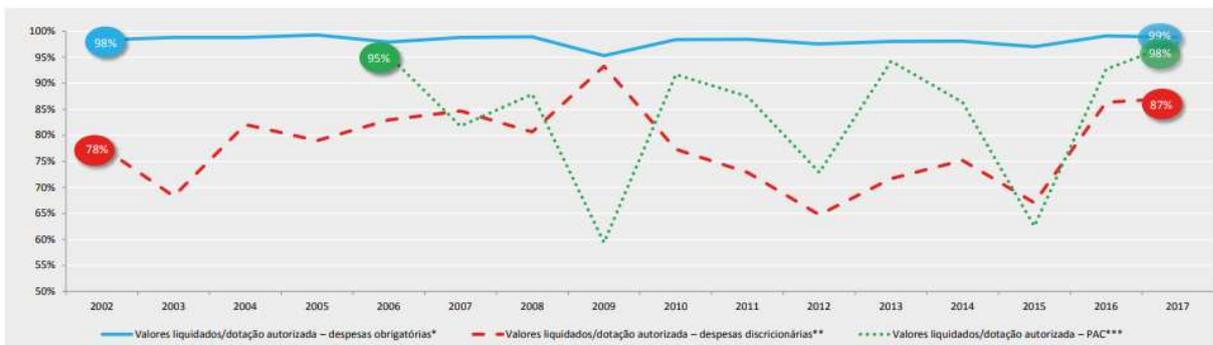
⁹ Subsídios financeiros ou explícitos são desembolsos efetivos realizados por meio de subvenções econômicas assim como assunção das dívidas pela união, alocados no orçamento. Subsídios creditícios ou implícitos são gastos decorrentes de fundos e programas do Governo Federal em geral, não estão alocados no orçamento.

Gráfico 13: Dotação autorizada de despesas primárias obrigatórias e discricionárias (2000 – 2021)



Fonte: PRODASEN, SIAF, SIOP, Ministério do Planejamento (BRASIL, 2021b)¹⁰.

Gráfico 14: Percentual liquidado X autorizado – despesas primárias (2002 -2017)



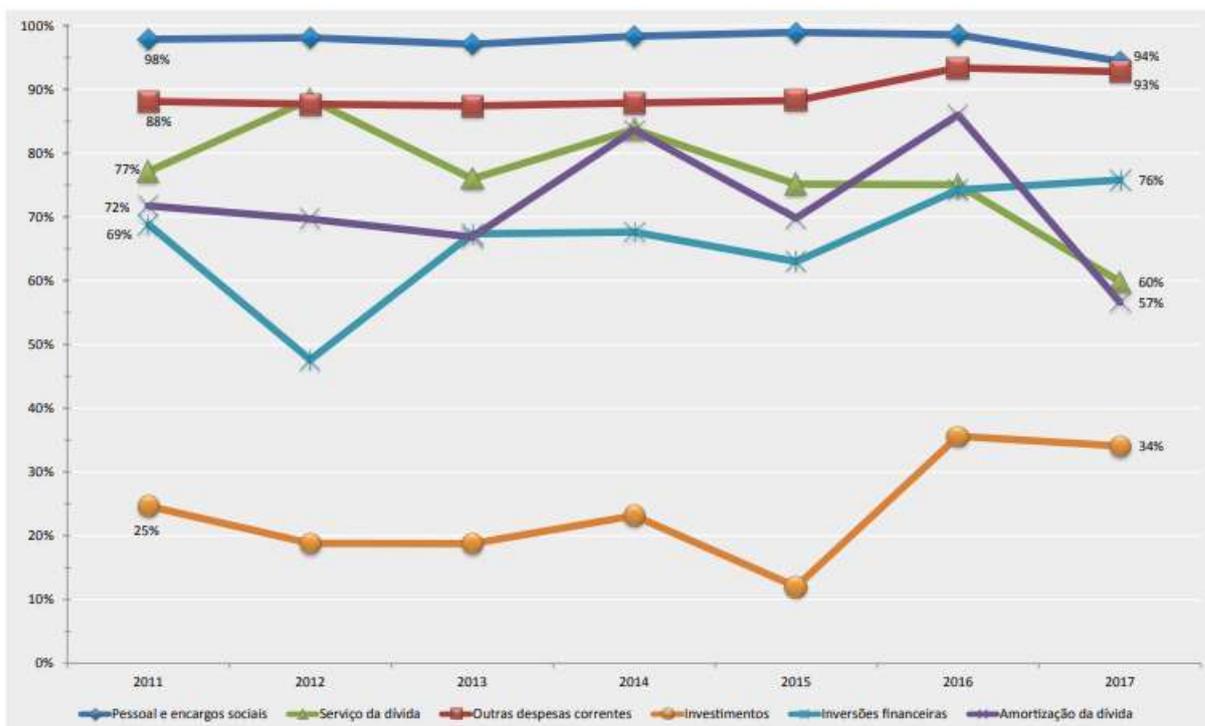
Fonte: PRODASEN, SIAF, SIOP (BRASIL, 2021b)¹¹.

Os Gráficos 13 e 14 mostram a distinção no orçamento das despesas obrigatórias e discricionárias, sendo que são as despesas obrigatórias que mais pressionam pela necessidade de novos recursos, quer sejam por novos empréstimos ou refinanciamento das parcelas de amortização da dívida pública.

¹⁰ Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Filtro RP 1. Filtro RP 2, 3, 6 e 7. Dotação autorizada não inclui RP 0 – despesas financeiras a fim de se analisarem apenas as despesas primárias.

¹¹ Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Filtro RP 1. Filtro RP 2, 6 e 7. Filtro RP 3.

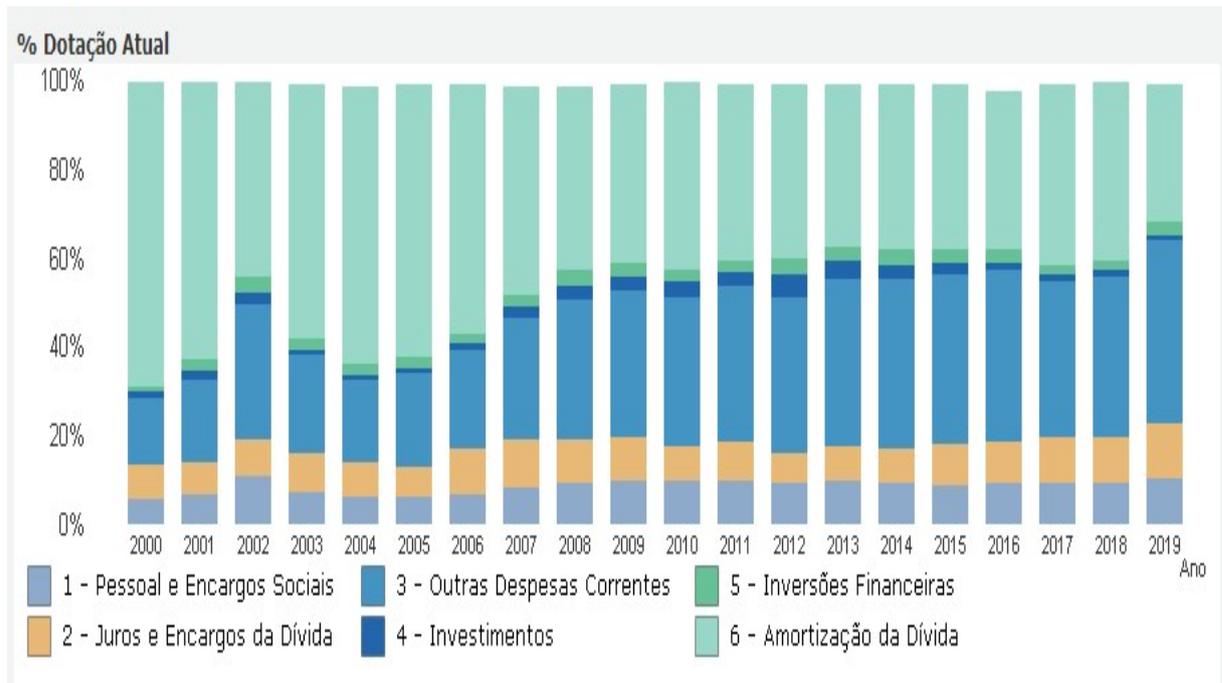
Gráfico 15: Percentual de valores pagos x dotação autorizada por GND (2011 – 2017)



Fonte: PRODASEN, SIAF (BRASI, 2021b)¹².

O Gráfico 15 mostra a linha verde como sendo pagamento de juros, em percentuais em relação ao que foi autorizado, e a linha azul petróleo como sendo a amortização da dívida também em relação ao que foi autorizado. No ano de 2016 já estávamos em déficit primário, portanto, o empenho maior no item amortização poderia se entender como necessidade de recursos por meio do refinanciamento.

¹² Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Gráfico 16: Distribuição das Despesas conforme classificação GND

Fonte: BRASIL, 2021b.

No Gráfico 16, percebe-se uma certa regularidade na participação do item juros e encargos da dívida sobre o total de gastos, porém se verifica um crescimento no total da dívida pública em relação ao PIB. De 2012 até 2019 a rubrica relativa ao pagamento de juros e encargos da dívida vem crescendo, consequência da demanda maior por recursos. Estes recursos são obtidos por aumento de receita, fato que não se verificou através da rolagem da dívida, através do refinanciamento de títulos. Parte da amortização ocorre pela rolagem da dívida também, vez que o problema central aqui é o não crescimento da receita que para acontecer seriam necessárias medidas voltadas a implementar as operações no mercado e não a pura e simples restrição de gasto público. Esta restrição gera uma diminuição no volume de transações no mercado, por conseguinte, o efeito é diminuir o tamanho do mercado, visto que o Estado é o maior *player* presente no mercado. Inibir a ação do maior *player* (Estado) na prestação de serviço é uma medida recessiva e não expansionista como pretendido.

O crescimento da rubrica relativa a Previdência se torna relevante, pois em razão da última reforma imposta ao sistema previdenciário gerou uma instabilidade no mercado fazendo com que aumentasse a demanda por novas aposentadorias, sendo que a dita reforma da previdência alterou a contribuição patronal para menos, ou seja, reduzindo a receita, associada ao fato que a DRU-Desvinculação de Receitas

da União, também reduziu a receita previdenciária, desta forma o Tesouro necessita aportar mais recursos para bancar a Previdência.

Gráfico 17: Evolução da taxa Selic no período de 2001 a 2021



Fonte: BANCO CENTRAL, 2021.

No Gráfico 17, a queda da inflação parece ser o principal argumento para redução da taxa Selic, queda esta que guarda um certo grau de relação com a baixa quantidade de transações no mercado, o que aponta para um processo recessivo na economia.

Tabela 2: Principais componentes da dívida pública – fev. 2018

	R\$ bilhões	% PIB	part. %
TOTAL	4.957.219	75,1	100,0
Governo Central	4.683.599	70,9	94,5
Mobiliária interna	3.409.785	51,6	68,8
Compromissadas	1.147.384	17,4	23,1
Bancária	9.258	0,1	0,2
Externa	117.171	1,8	2,4
Governo Estadual	237.005	3,6	4,8
Bancária	137.383	2,1	2,8
Externa	99.622	1,5	2,0
Governo Municipal	36.616	0,6	0,7
Bancária	25.710	0,4	0,5
Externa	10.906	0,2	0,2

Fonte: BANCO CENTRAL, 2021.

Na Tabela 2, as operações compromissadas passaram a ter papel relevante no processo de financiamento do Governo, que vem a ser uma operação com garantia de recompra do papel oferecido como garantia, acrescido de juros remuneratórios.

Tabela 3: Valores de Juros e Encargos da Dívida (GND - tipo 2)

Ano	Grupo de Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago
Total		3.104.017.410.990	3.093.678.064.662	3.088.337.184.953
2000	2 - Juros e Encargos da Dívida	38.834.849.504	38.834.849.504	38.475.982.074
2001	2 - Juros e Encargos da Dívida	52.816.427.962	52.816.427.962	52.273.162.055
2002	2 - Juros e Encargos da Dívida	55.260.691.440	55.260.683.322	54.704.610.987
2003	2 - Juros e Encargos da Dívida	65.706.834.038	65.706.834.038	63.471.127.975
2004	2 - Juros e Encargos da Dívida	74.373.387.186	74.373.387.100	74.173.423.539
2005	2 - Juros e Encargos da Dívida	89.839.644.292	89.839.644.292	88.846.843.969
2006	2 - Juros e Encargos da Dívida	151.151.879.812	151.151.879.812	151.031.019.781
2007	2 - Juros e Encargos da Dívida	140.311.784.028	140.078.869.860	140.052.913.821
2008	2 - Juros e Encargos da Dívida	110.193.488.727	110.168.275.750	110.142.099.352
2009	2 - Juros e Encargos da Dívida	124.609.209.924	124.180.424.433	123.963.343.267
2010	2 - Juros e Encargos da Dívida	122.422.088.807	122.018.856.726	121.991.923.388
2011	2 - Juros e Encargos da Dívida	131.122.390.200	131.036.556.538	131.036.556.538
2012	2 - Juros e Encargos da Dívida	135.057.607.411	134.079.856.059	134.053.618.451
2013	2 - Juros e Encargos da Dívida	141.705.984.850	141.691.425.504	141.687.126.550
2014	2 - Juros e Encargos da Dívida	170.551.989.279	170.350.506.798	170.348.168.802
2015	2 - Juros e Encargos da Dívida	208.362.864.733	208.362.694.170	208.360.341.749
2016	2 - Juros e Encargos da Dívida	205.008.766.239	204.891.738.043	204.890.863.485
2017	2 - Juros e Encargos da Dívida	203.158.870.839	203.109.395.198	203.108.884.595
2018	2 - Juros e Encargos da Dívida	279.593.978.184	279.373.555.249	279.373.243.881
2019	2 - Juros e Encargos da Dívida	285.231.007.488	285.094.617.019	285.094.343.406
2020	2 - Juros e Encargos da Dívida	318.703.666.047	311.257.587.288	311.257.587.288

Fonte: BRASIL, 2021b.

A Tabela 3 mostra os valores efetivamente pagos na rubrica de juros e encargos da dívida em uma série histórica do ano de 2000 até a presente data. O campo totalizador mostra que nos últimos vinte anos alcançamos o percentual de 53.21% do total da dívida apenas com juros e encargos ($2.492 \times 100 / 4.683$)¹³.

¹³ Neste cálculo, não foram considerados os valores dos anos de 2019 e 2020, pois o valor da Dívida está com referência de 2018.

Tabela 4: Valores de Amortização da Dívida (GND – tipo 6)

Ano	Grupo de Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago
Total		12.319.516.970.368	12.299.069.193.953	12.290.223.625.870
2000	6 - Amortização da Dívida	344.861.604.586	344.861.604.586	344.566.486.682
2001	6 - Amortização da Dívida	274.681.357.808	274.681.357.808	274.469.771.402
2002	6 - Amortização da Dívida	304.792.393.335	304.792.342.097	304.028.217.064
2003	6 - Amortização da Dívida	462.644.645.289	462.644.645.289	458.237.159.615
2004	6 - Amortização da Dívida	436.020.320.775	436.020.320.346	434.930.388.126
2005	6 - Amortização da Dívida	549.109.241.437	549.109.241.437	547.851.985.117
2006	6 - Amortização da Dívida	497.762.381.098	497.762.381.098	497.367.720.191
2007	6 - Amortização da Dívida	471.876.637.791	471.641.316.173	471.607.267.993
2008	6 - Amortização da Dívida	448.969.749.940	448.742.846.933	448.697.755.639
2009	6 - Amortização da Dívida	517.911.999.544	517.730.119.668	517.678.960.005
2010	6 - Amortização da Dívida	514.040.748.072	513.336.623.080	513.282.510.819
2011	6 - Amortização da Dívida	577.339.280.628	576.996.196.475	576.928.006.531
2012	6 - Amortização da Dívida	620.522.695.417	618.941.921.738	618.888.549.837
2013	6 - Amortização da Dívida	576.738.984.046	576.738.575.742	576.690.123.463
2014	6 - Amortização da Dívida	808.539.818.970	807.570.357.353	807.549.284.059
2015	6 - Amortização da Dívida	753.868.894.737	753.868.724.050	753.850.049.574
2016	6 - Amortização da Dívida	925.331.634.467	925.267.553.395	925.258.804.496
2017	6 - Amortização da Dívida	783.019.279.495	783.009.032.001	783.001.948.786
2018	6 - Amortização da Dívida	786.402.096.239	786.359.282.781	786.352.057.792
2019	6 - Amortização da Dívida	752.534.506.182	752.477.539.154	752.469.365.930
2020	6 - Amortização da Dívida	912.548.700.510	896.517.212.749	896.517.212.749

Fonte: BRASIL, 2021b.

A Tabela 4 mostra os valores efetivamente pagos na rubrica de amortização da dívida em uma série histórica do ano de 2000 até a presente data. O campo totalizador mostra que nos últimos vinte anos alcançamos o percentual de 227,28% do total da dívida apenas com amortização $(10.642 \times 100 / 4.683)^{14}$.

¹⁴ Neste cálculo, não foram considerados os valores dos anos de 2019 e 2020, pois o valor da Dívida está com referência de 2018.

6 ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS

A Constituição Federal de 1988 introduziu a dinâmica de conciliar de forma estruturada o orçamento e o planejamento governamental, que resultou em um conjunto de três leis sobre o assunto, com abrangência de curto e médio prazos quanto a sua aplicabilidade. Assim, temos o Plano Plurianual (PPA), com vigência de 4 anos e contendo os grandes eixos para ação do Estado, definindo programas e ações que necessariamente vincularão as demais leis orçamentárias. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com vigência anual, tem como principal função definir as metas e indicadores para o cumprimento dos programas e ações inscritos no PPA. A Lei Orçamentária Anual (LOA), também com vigência anual, é o orçamento executável para o Governo; nela estão os programas e ações vinculadas com o PPA e suas respectivas dotações para o cumprimento das metas definidas na LDO. O fato de existir um programa ou ação no PPA não lhe garante a destinação de recurso em volume suficiente para atingimento da meta estabelecida na LDO, portanto, a alocação das dotações orçamentárias define a opção do Governo para atendimento de programas e ações.

As atividades lançadas na LOA são fragmentos de políticas públicas que podem ser classificadas como sendo de caráter distributivas ou redistributivas, tendo o objetivo de manter ou ampliar serviços para a população. Conforme Secchi (2008) as políticas distributivas dizem respeito as decisões pelo governo sobre ações que afetam grupos, não raro deixando de lado o todo, em função da limitação de recursos, privilegiando assim certos grupos sociais ou regiões. Já as políticas públicas redistributivas têm maior abrangência quanto ao número de pessoas e podem ser entendidas como políticas sociais universais.

O contexto de financiamento dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, é extremamente vulnerável às oscilações macroeconômicas do mercado mundial. Em tempos de inexpressivas taxas de crescimento dos países desenvolvidos, que, em última análise, são os demandantes dos produtos dos países ditos subdesenvolvidos ou dependentes que, via de regra, possuem baixo valor agregado, o reflexo no desempenho de nossa economia é direto. A apuração do saldo da balança do comércio exterior, quando nos favorece, alivia a pressão por demanda de recursos por parte do Governo Federal, por outro lado, quando o saldo é negativo somos obrigados a lançar mão de uma quantidade maior da receita tributária para

honrar os compromissos, como importação de bens e serviços, o que provoca um desequilíbrio no orçamento brasileiro. Aqui parece estar um importante ângulo dessa problemática: os preços praticados para os produtos de nossa pauta de exportações são controlados por elementos externos a nossa gestão, agregando uma instabilidade no processo decisório, o que pode gerar uma maior ou menor quantidade de recursos novos (empréstimos, refinanciamentos) para nosso equilíbrio orçamentário.

Este processo de financiamento do Governo Federal implica necessariamente em obrigação pecuniária ao longo do tempo para sua quitação, o que em uma rápida análise conclui-se que implicará necessariamente em um comprometimento das receitas futuras para a quitação destas obrigações, por óbvio. Tais obrigações futuras se desdobrarão em partes distintas, sendo uma relacionada a amortização do principal da dívida contraída e, de outra parte, um valor a título de juros remuneratórios da operação. Sendo de um tipo ou de outro, as duas partes desta obrigação contraída por financiamento implicarão em redução da receita tributária futura (especialmente se for destinado à rolagem da dívida e não ao investimento produtivo em infraestrutura). O Brasil é um país com demanda elevada por infraestrutura – como estradas, portos, ferrovias, entre outros – recursos que, quando colocados à disposição do sistema produtivo, geram ganhos de produtividade que se refletem em aumento de arrecadação tributária naqueles segmentos não agraciados em renúncia ou isenção fiscal, como ferramenta de incentivo ao setor.

Sob o ponto de vista das obrigações do Governo Federal, podemos afirmar que há quatro agrupamentos de despesas orçamentárias, quais sejam: a) atendimento a sociedade em geral e a administração pública; b) seguridade social; c) dívida pública, e d) investimentos. O atendimento das despesas orçamentárias da dívida pública, por força dos contratos, deixa pouca margem de manobra, restando tão somente ao Governo procurar restringir o avanço das despesas nos demais agrupamentos, que no caso da seguridade social se faz por meio do reajustamento do salário-mínimo e de políticas que visem restringir ou dificultar o acesso a previdência (vide a recente reforma da previdência).

No caso do agrupamento das despesas voltadas ao atendimento das demandas da população, impõem-se uma restrição na sua expansão bem como na proibição do aumento da Administração Pública. Por óbvio, as restrições nos investimentos são mais fortes e sensíveis, a menos que o investimento seja utilizado como um instrumento em uma política anticíclica ao estágio de desenvolvimento

econômico do país; mas parece que este não é o ideário seguido pelo Governo Federal. A questão da previdência se torna importante por dois aspectos: a) a demanda por aposentadorias tem crescido nos últimos anos, em parte pela instabilidade institucional, e b) quando propõe o reajustamento do salário-mínimo e uma redução de seu valor em relação ao IPCA, base dos proventos de aposentadoria, está promovendo uma redução da renda média da população, com uma conseqüente redução na atividade econômica que vai levar a uma redução da receita tributária.

A contribuição deste estudo sinaliza a impropriedade no trato das questões da dívida pública no contexto brasileiro. Estamos em uma situação de vulnerabilidade orçamentária, uma vez que estamos complementando a necessidade do orçamento para o atendimento das despesas quase que exclusivamente por meio de um processo de refinanciamento e, como solução para esse, que é um problema no lado da receita, o governo optou por impor uma regra restritiva sobre o lado da despesa.

A recente implantação de dispositivo legal visando a limitação de gastos orçamentários do governo, por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016, incluídas dentre elas as despesas com a área de saúde, contraria a Constituição Federal, já que o atendimento à saúde é um direito universal e, para tanto, não pode ser limitado com base em dados históricos de gastos nos anos anteriores, sem que se tenha perspectivas equivalentes do crescimento populacional, que não recebe nenhum tipo de restrição. Se não há política pública que vise restringir o crescimento populacional, não pode haver restrição de gastos para atendimento da população.

No caso da saúde, uma leitura possível da restrição orçamentária equivale a dizer que a vontade do Governo Federal é escalonar o contingente de cidadãos que demandam por serviços médicos, internações e até mesmo por procedimentos de urgência. Outro aspecto negativo desta restrição imposta ao orçamento se fará mais visível nas áreas que demandam serviços de técnicos e profissionais em áreas que não poderão aumentar seus quadros de servidores, já que, se as contratações não forem restritas por limites no orçamentário, o mesmo poderá ocorrer por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece limites para gastos com pessoal em todas as esferas do governo.

Buscar uma melhoria de eficiência no sistema de atendimento à população e corrigir distorções é válido, mas impor limite de gastos para o atendimento na área da saúde é o mesmo que desqualificar o cidadão para condição de um mero número em uma estatística governamental. A crítica é justa na medida que se coloca um limitador

nos gastos relacionados ao cidadão, como receber de um serviço decorrente de um direito, e não se fala em restrição nas operações financeiras da dívida pública, fazendo com que aqueles cidadãos beneficiários desta operação recebam uma qualificação superior aos demais, visto que, se para um o direito é restritivo, para outro o direito advindo de contrato jurídico particular não se limita.

As medidas restritivas aos gastos públicos preocupam-se apenas em atacar um dos lados do problema, a parte das despesas, o que vem a ser meritório, importante e necessário. Porém para que haja um gasto, se faz necessário que haja uma receita orçamentária e, o mais importante, que ele se torne real no ano da execução orçamentária.

O processo de construção do orçamento brasileiro, por usar o conceito de orçamento programa, tem um rol de programas e ações para os quais basta alocar um quantitativo de valor, sem que se tenha uma real projeção da receita futura na fase de montagem do orçamento pelo executivo. Procura-se adequar as receitas ao conjunto de despesas, sendo que nessa etapa seria importante que se fizesse um exercício de adequar em parte as despesas à provável receita. Como isso não é feito, procura-se fazer este balanço no momento da execução do orçamento através de travas como a lei que restringe o gasto público já mencionada anteriormente, e mesmo o contingenciamento de gastos, que virou instrumento permanente de manejo orçamentário. A receita é projetada de maneira que atenda ao requisito técnico: receita do ano anterior, corrigida pela inflação. Porém há outros fatores que implicam no gasto público que não são controlados diretamente pelos governos, uma vez que são assegurados como direitos constitucionais o oferecimento de saúde e educação à população.

Todos os critérios que são utilizados para classificar um país têm como base um conjunto de definições e conceitos. A princípio, cabe definir as questões quanto a existência do país, como sendo um Estado com seu ordenamento legal e seu desenho institucional, o Governo, a Administração Pública, o orçamento público, os tipos de receitas e despesas e suas devidas classificações. Todos os conceitos e definições serão visitados para que se possa compreender o tipo de relacionamento entre os vários elementos e o produto que resulta destas interações. Dentre estes relacionamentos interessa analisar, sob o ângulo da receita, um tipo especial de acréscimo na receita, através das operações de financiamento junto ao mercado, seja ele nacional ou internacional, uma vez que parece claro que o desequilíbrio

orçamentário, no caso brasileiro, não indica ser apenas uma questão conjuntural, mas também uma questão de modelo de gestão do Governo, portanto um fator estrutural em nossa Federação.

A montagem de um regime fiscal equilibrado, que garanta a sustentabilidade da dívida pública e do financiamento da previdência, das políticas sociais e da infraestrutura, deve considerar as medidas que reduzam o custo fiscal da gestão da dívida pública de forma mais duradoura. Nesse cenário, a redução verificada na taxa Selic (conforme se verifica no gráfico 17) viabiliza um controle maior do dispêndio com a rubrica juros, porém sob o ponto de vista de saída de numerário para o mercado financeiro, está em uso as operações compromissadas com o agravante de serem operações de curto prazo, impondo uma obrigação maior ao Tesouro Nacional. Sob o ponto de vista da relação Estado x cidadão, fica claro que o Estado, ao formar sua carga tributária, recolhe recursos dos contribuintes e, ao remunerar as operações e juros e amortização da dívida, acaba por transferir parte da renda tão somente aos operadores financeiros e seus aplicadores.

O pagamento de Juros e Amortização da Dívida Pública da União, é antes de tudo um ato de gestão pública, pois necessariamente há uma decisão em alocar mais ou menos recursos para tais operações, portanto a transferência de recursos do Tesouro Nacional, para o sistema Financeiro não é uma mera operação econômica, pois houve uma decisão anterior para tal. Quando o Estado decide por alocar uma quantidade maior ou menor de recursos nestas rubricas, ele o faz sabendo da necessidade ou não de buscar por mais recursos, pois ao amortizar a dívida, o Estado gera uma escassez na disponibilidade de recursos, que terá que ser suprida de alguma forma, e aqui mais uma vez, temos a decisão do gestor público que opta pelo refinanciamento, ou seja, liquida um conjunto de títulos anteriores, porém faz uma nova operação de empréstimo no mesmo montante.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito central deste estudo foi analisar as implicações que o aumento de despesas financeiras por parte do Governo Federal, evidenciado nos últimos anos, têm sobre a disponibilidade de recursos para a oferta de bens e serviços à população brasileira. Conforme demonstrado no decorrer do mesmo, pelo montante de recursos disponibilizados para as despesas classificadas como juros e rolagem da dívida, classificação GND 2 – Juros e Encargos da Dívida e GND 6 – Amortizações, conforme as tabelas 3 e 4, indicam que entre os anos de 2000 e 2020 já foi pago de juros e encargos da dívida um montante de R\$ 3.088.337.184.953 (3,088 trilhões de reais), e de amortização, neste mesmo período, um total de R\$ 12.290.223.625.870 (12,29 trilhões de reais). Somados os dois valores concluímos que o total pago até agora equivale a algo próximo a 3 vezes o valor da dívida pública federal no ano de 2018.

Tal dinâmica é fruto do processo de construção do orçamento, onde não há limites para destinação de recursos (despesas). Reforço que na fase de elaboração da peça orçamentária não há restrição ou contingenciamento para o lançamento de qualquer tipo de despesa, porém com uma atuação tímida no processo de captação de novas receitas para fazer frente ao volume de despesas arroladas no orçamento. Isto ocorre porque ao final do processo de construção do orçamento anual, o total de receita cresce conforme os critérios estabelecidos de reajustamento conforme os índices inflacionários, porém sobre uma base que já não é suficiente para atendimento das despesas, o que resulta em colocar no orçamento uma previsão de receita que vem a ser um volume de recurso demandado para alcançar o total de despesas. Em outras palavras, a previsão de receita está muito longe do real. Esta receita, em não se concretizando, torna-se um processo cíclico de amortização e novo financiamento ou refinanciamento de parcela da dívida vincenda.

Este é o quadro que ora se apresenta, em que alguns agentes públicos, que deveriam zelar pelo melhor equacionamento de uma solução para este problema, parecem ter um especial interesse em perpetuar o modo de operação onde temos um orçamento de despesas mais realístico e um orçamento de receita muito longe do que deveria ser uma realidade. Parece haver um especial interesse daqueles que têm como responsabilidade a confecção da peça orçamentária, com um rigor maior no lado da despesa do que do lado da receita. Quanto maior o volume de despesas, maior será a demanda por receita, porém como a receita não cresce em volume

suficiente para atender as despesas, ficamos atrelados a este círculo de refinanciamento da dívida pública, onde o capital financeiro oferece uma maior quantidade de capital financeiro ao governo, capturando assim o Estado que fica dependente deste tipo de capital, e não do capital produtivo que gera transações e tributos.

Recentemente, o Governo Federal adotou uma medida restritiva para inibir o crescimento das despesas no orçamento, a Emenda Constitucional n. 95/2016, denominada de Novo Regime Fiscal (e de PEC do fim do mundo pelos seus críticos) que estabelece um limite de crescimento no volume de despesas de um ano para outro. Não há como ser conivente com esse tipo de medida, pois a contrapartida que vem a ser o crescimento compulsório da receita a índices maiores que a inflação não foi posta, por ser inexecutável; assim como é inexecutável um limitador nos gastos quando temos saúde, educação e segurança como sendo direitos do cidadão, cujas demandas acompanham o crescimento populacional. Parece que a melhor forma de reduzir as despesas orçamentárias com saúde, educação e segurança são políticas públicas no sentido de melhorar a oferta desses serviços à população, tais como medicina preventiva, programa para incentivar a natalidade consciente entre tantas medidas de políticas públicas para informar e educar a população.

O permanente embate Estado e Mercado, no caso brasileiro, apresenta uma peculiaridade, a atuação do Banco Central, sob o comando de figuras com larga experiência no mercado financeiro, pois via de regra, são Economistas Chefes de Grandes Banco que operam no Brasil, fato que os credencia para a gestão econômica, porém cabe uma ressalva quanto a gestão pública, pois poucos ou nenhum tem experiência ou proximidade com a área pública. Não raro são acionistas de seus bancos de origem, que operam na compra e venda de papéis do Tesouro, que realizam lucros, e distribuem dividendos aos seus acionistas o que parece ser um conflito de interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

BALLEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento 2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria n. 42, de 07 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fonte de recursos e por natureza de receita para aplicação no âmbito da União. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos->

anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-sof-42_-de-070815.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Siga Brasil**. Orçamento. Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **SIOP**. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União. Brasília: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/VisualizarEmentario>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Orçamento da União em foco**: Parâmetros, resultados fiscais e execução. Ano 5, n. 1 (nov. 2018). Brasília: Edições Câmara, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web-orcamento-em-foco-2018>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 16 abr. 2021.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1, v. II, 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAKATANI, Paulo. O Papel e o Significado da Dívida Pública na Reprodução do Capital. **Observatório Internacional da Dívida**, Simpósio Internacional sobre dívida pública. Caracas, set. 2006.

NOGUEIRA, Otaciano. **Uma Introdução à Política**. Apostilas. V. 2. Brasília: Unilegis, 2006.

PIRES, Valdemir. **Orçamento público: abordagem tecno-política**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2012.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2ª ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SENADO FEDERAL. **Orçamento**. Classificação orçamentária. Brasília: Senado Federal, s./d. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/classificacao-orcamentaria#:~:text=No%20modelo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio%20brasileiro%20s%C3%A3o,e%20por%20fonte%20de%20recursos>. Acesso em: 16 abr. 2021.

TESOURO NACIONAL. **Por dentro das contas da dívida**. 1º tri. 2019, 14 p. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:30448. Acesso em: 16 abr. 2021.