

The background is a blue-tinted photograph of a city skyline, likely New York City, featuring several prominent skyscrapers. A faint, light-colored line graph is overlaid on the image, showing a fluctuating trend across the top half of the frame. The title text is positioned on the right side of the image.

TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Zoraide da Fonseca Costa
Rozeli Aparecida Menon



Sumário



- Apresentação
- 1. Atividade financeira do Estado: falhas do mercado; funções do governo
 - 1.1 Conceitos e classificações do orçamento público
 - 1.1.1 Receitas públicas e crédito público
 - 1.1.2 Despesas públicas
 - 1.2 Falhas de mercado
 - 1.2.1 Bens públicos
 - 1.3 Funções do Governo
- 2. Política fiscal, atividade econômica e finanças públicas: tributação e gasto público
- 3. Necessidade de financiamento do setor público, déficits e dívida pública
- 4. Política orçamentária
 - 4.1 O Orçamento como instrumento de planejamento
 - 4.2 Dimensões Jurídicas do Orçamento Público
- 5. Finanças públicas no Brasil
 - 5.1 Instituições Financeiras Brasileiras
- Considerações Finais
- Referências



Apresentação

As finanças são como o orçamento familiar que é realizado nas residências, quando se faz o levantamento das contas que precisam ser pagas, o que comprar de alimentos, quanto foi recebido de renda. Assim também é com o Estado que necessita organizar a atividade financeira, controlar gastos, verificar os pagamentos e zelar para que os recursos sejam adequados para cumprir com as obrigações de despesas públicas.

A diferença é que o Estado precisa prestar contas à sociedade, porque os governos são somente gestores públicos que administram os recursos. Neste *e-book* são apresentados alguns procedimentos de como as finanças públicas são conduzidas, as principais legislações para o controle das contas do governo, a divisão do orçamento, o que representa e as deliberações para evitar os desequilíbrios financeiros.

O *e-book* traz os principais conceitos de orçamento, atividades do Estado, legislações que estão na Constituição Federal, processo histórico de como era a gestão das finanças e como hoje se enquadra, as consequências do déficit e dívida pública que acarretam instabilidades na economia de um país e as dificuldades, quando as contas operam no negativo, em ter que financiar o resultado para arcar com as despesas públicas.

Por isso, este material mostra os principais aspectos em que as finanças públicas estão inseridas e a necessidade para que os governos alcancem a saúde financeira do Estado para que sejam bem aplicados os recursos e revertidos em serviços públicos de qualidade para a população.





1. Atividade financeira do Estado: falhas do mercado; funções do governo

No histórico sobre as atividades financeiras do Estado no Brasil, verifica-se que, principalmente no surgimento do Brasil independente, um Estado absolutista e monárquico no qual o poder do cidadão para o controle social e orçamentário era inexistente, o orçamento não era público. Mas, com o Estado moderno o orçamento considerando as despesas públicas ligadas ao pagamento de bens e serviços necessários para a satisfação do bem comum, foi assertivo porque a atividade financeira do Estado aplica recursos para as necessidades públicas em forma de serviços públicos. (HARADA, 2021).

Afonso (2016) destaca que, no Brasil, as contas públicas sempre foram e são de difícil entendimento para o cidadão, prova disso é que no início de 1920 o Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, dispunha, em 108 artigos, sobre a organização do Tesouro Nacional, o exercício financeiro, a formação das receitas, a realização das despesas, os bens públicos e a atribuição de responsabilidades. Uma considerável melhora no trato das contas públicas veio com a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que decreta normas do direito financeiro na elaboração e controle dos orçamentos e balanços, pelo qual trata da estruturação e demais regras de gestão contábil, financeira e patrimonial, aplicadas a todas as esferas de governo e à administração descentralizada.

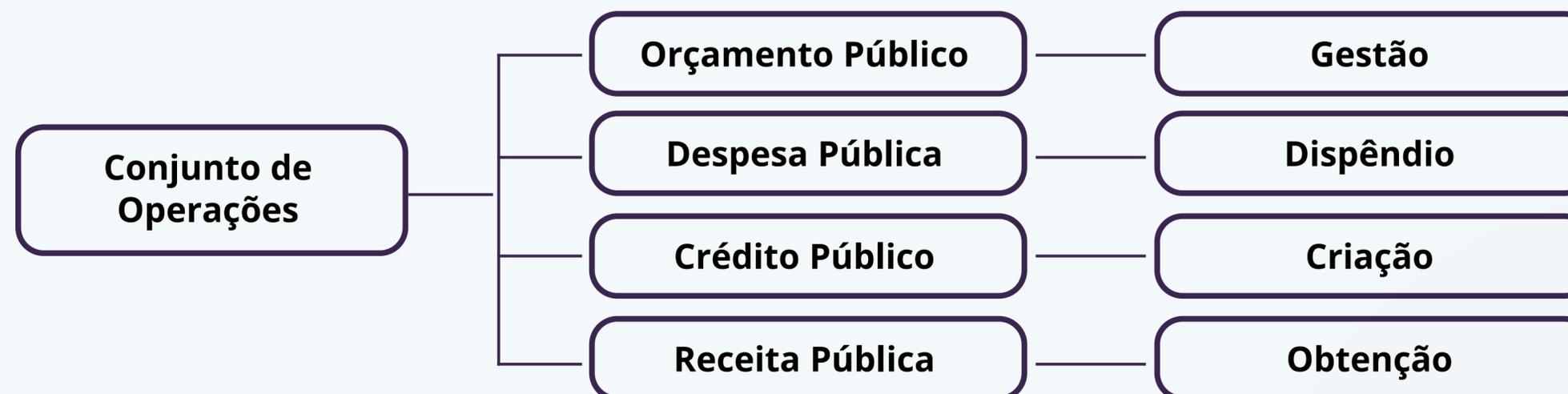


A partir do ordenamento jurídico referente à atividade financeira do Estado que a Lei 4.320/64 aponta e algumas peculiaridades são previstas, como o conceito da função do Estado que é

A realização da satisfação das necessidades públicas

- Necessidades públicas são a intervenção do Estado para suprir as necessidades coletivas.
- O Estado atua na atividade financeira de forma a “[...] gerir e aplicar recursos financeiros necessários para a realização do bem comum”. (HARADA, 2021, p. 4).

A atividade financeira do Estado, envolve todas as finanças públicas e diz respeito a um conjunto de operações que inclui o controle das entradas de receitas e saídas que são as despesas, é o controle das aplicações de recursos.





Neste período de 2022 a atividade financeira do Estado se relaciona com a realização de três necessidades públicas consideradas básicas, inseridas “[...] na ordem jurídico-constitucional: a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.” (HARADA, 2021, p. 5).

1.1 Conceitos e classificações do orçamento público

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação deles, as despesas em que serão utilizados a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade. A União, cada estado e cada município elaboram anualmente o orçamento. No Orçamento da União, encontra-se os valores que o Governo Federal pretende gastar com o seu funcionamento e na execução das políticas públicas, como as de saúde, educação e segurança. Somente as despesas ali previstas podem ser executadas. (BRASIL, 2022).

De acordo com Giacomoni (2010) e De Toni (2010) as características do orçamento estão relacionadas aos aspectos múltiplos considerados na política, no âmbito jurídico, econômico e financeiro, entre outros. Continuamente sofre mudanças. Desde que surgiu, evolui com novas alterações e importância. É considerada uma lei de projeção da receita e fixação da despesa para um exercício financeiro, o instrumento de gestão mais antigo da história do Estado. Na macroeconomia é aquele pelo qual demonstra a situação fiscal do Estado, principalmente com relação à restrição orçamentária.



As classificações do orçamento público são: receitas, despesas e créditos públicos que como resultado gera o processo orçamentário.

1.1.1 Receitas públicas e crédito público

De acordo com Nascimento (2017) receita pública é um conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatores geradores próprios e permanentes, oriundos de ação e de atributos inerentes à instituição (União, estados e municípios), destina-se a atender à manutenção e conservação dos serviços públicos. Santos (2011) destaca que a receita se origina de cinco recursos principais, que são:

- Arrecadação própria de receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), de contribuições sociais e econômicas e de receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços;
- Receitas oriundas de operações de crédito (empréstimos, financiamentos e emissão de títulos);
- Receitas de transferências constitucionais;
- Receitas de transferências legais;
- Receitas de transferências voluntárias.



As receitas de transferências constitucionais, legais e voluntárias, são conhecidas como receitas de transferências correntes ou de capital e perfazem uma parcela importante da receita de Estados e municípios. As receitas de transferências constitucionais correspondem às parcelas de receitas federais ou estaduais repassadas a Estados e municípios por mandamento da Constituição Federal. A principal transferência constitucional é a que ocorre pelo chamado Fundo de Participação – Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SANTOS, 2011).

As receitas de transferências legais são os repasses feitos aos Estados e municípios por determinação de leis específicas e que não requerem a celebração de convênio. Já as receitas de transferências voluntárias são os repasses que os governos fazem mediante convênio ou contrato de repasse para a prestação de determinados serviços ou realização de obras. Os governos podem, ainda, obter receitas por meio das chamadas operações de crédito (crédito público), que são empréstimos, financiamentos e emissão de títulos públicos. Há normas que disciplinam como isso pode ser feito, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal (SANTOS, 2011).



A receita pública é agrupada em outras duas categorias: receita orçamentaria e receita extraorçamentária. A receita orçamentária é aquela que deve constar no orçamento e nas leis orçamentárias, integra também os valores oriundos de operações de crédito autorizados por lei, devidamente discriminada e agrega o orçamento público. A receita extraordinária corresponde a meras entradas compensatórias e que não são consideradas no orçamento, como salários não reclamados, depósitos em caução, emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros. (NASCIMENTO, 2017).

1.1.2 Despesas públicas

As despesas públicas representam um conjunto de gastos, de dispêndios que o Estado realiza com objetivo de atender às necessidades públicas. Rezende (2003) classifica os gastos públicos sob três óticas: da finalidade dos gastos, da natureza do dispêndio e do agente encarregado de sua execução. De acordo com a Lei 4.320/64 as despesas, na categoria econômica, são classificadas como despesas correntes e de capital. As despesas correntes são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, incluem categorias econômicas como pessoal e encargos sociais e juros e encargos da dívida, além de itens, como custeio e transferências. As despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital são as despesas de capital que incluem investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e reserva de contingência (NASCIMENTO, 2017; BRASIL, 2022).



Quadro 1 - Gastos públicos sob três óticas

Classificação	Característica
Da finalidade dos gastos	<p>São agrupadas no orçamento por funções e subfunções.</p> <p>A função reflete a missão institucional do órgão e corresponde, basicamente, aos ministérios como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa.</p> <p>A subfunção é a partição da função e, dentro dessas subfunções há ainda programas e projetos específicos. Por exemplo, a função saúde inclui as subfunções.</p>
Da natureza do dispêndio	<p>Assumem a forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras.</p>
Do agente encarregado da execução	<p>É a própria administração pública direta, ou de forma descentralizada indireta, pelas empresas públicas e outras instituições autônomas.</p>

Fonte: NASCIMENTO, 2017; BRASIL, 2022.





As despesas públicas envolvem todas as aplicações dos recursos arrecadados por meio de impostos, taxas e outras fontes para custear os serviços públicos. Uma forma de medir o tamanho do governo ou controlar as despesas públicas é através da relação PIB/dívida pública. Se o governo gastar mais do que arrecada haverá um déficit público, no caso de superavit o governo gasta menos do que arrecada. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deu contornos finais à revisão institucional e definiu as regras de defesa do controle do endividamento e de equilíbrio das contas primárias de estados e municípios. Além das regras de caráter orçamentário, o novo aparato institucional incorporou as regras de condução da política fiscal e de controle da dívida pública concebidas no programa de renegociação das dívidas. (Lei n. 9.496/1997) (LOPREATO, 2015).

Vamos saber um pouco mais sobre despesas públicas?



Orçamento Fácil - Fases da despesa pública





1.2 Falhas de mercado

Existem situações que não podem ser resolvidas, diretamente pelo setor privado. Numa economia de mercado, pode ocorrer em uma distribuição ineficiente de bens e serviços, no livre mercado. Neste caso o governo deve atuar como um elemento principal para corrigir essas falhas, atuando paralelamente ao setor privado, estabelecendo a melhor produção de bens e serviços satisfaçam as necessidades sociais. Entre as falhas de mercado, destacam-se: poder de mercado (monopólios), informação incompleta (assimetria de informação), externalidades e bens públicos (NASCIMENTO, 2017).

No caso de um monopólio, quando uma única empresa oferta um bem, ela determina a quantidade e preços dos produtos ofertados, produzindo uma quantidade menor a preços maiores. Nesse caso, existem duas alternativas para levar o mercado mais próximo da eficiência econômica: a regulamentação e a propriedade pública (MEIRELLES, 2010).





Informações assimétricas são bastante comuns nas relações de mercado. Frequentemente, o vendedor de determinado produto conhece mais a respeito de sua qualidade do que o comprador. Os trabalhadores geralmente conhecem melhor a própria destreza e habilidade do que os empregados. As informações assimétricas explicam a razão de muitos arranjos institucionais que ocorrem na sociedade. Os mercados de seguro e de créditos financeiros são um bom exemplo de informações assimétricas. No caso dos mercados de seguro, os indivíduos mais velhos têm mais dificuldades para adquirir um seguro, as pessoas sabem mais sobre seu estado de saúde do que as seguradoras. No mercado de crédito os tomadores de empréstimos de baixa qualidade, estão mais propensos a uma taxa de juros mais alta, que os tomadores de empréstimos de alta qualidade (PINDYCK; RUBINFELD; RABASCO, 2013).

A seleção adversa é um dos principais problemas de assimetria de informação. Surge quando produtos de qualidades distintas são vendidos ao mesmo preço, porque compradores e vendedores não estão suficientemente informados para determinar a qualidade real do produto no momento da compra. Como resultado, muitos produtos de baixa qualidade e poucos de alta qualidade são vendidos no mercado. Um outro problema conhecido é o risco moral, que se refere à possibilidade de um agente econômico mudar seu comportamento a partir da leitura de diferentes contextos nos quais ocorrem as transações econômicas. Como exemplo de risco moral cita-se o caso de um indivíduo que tem a sua residência segurada e há a possibilidade do segurado acreditar que pode se descuidar da residência e não trancar as portas ao sair. (PINDYCK; RUBINFELD; RABASCO, 2013).





As externalidades implicam em custos e benefícios sociais, implica em ganhos ou perdas para os agentes de uma ação econômica. São negativas ou positivas. As externalidades negativas ocorrem quando as ações de algum indivíduo ou empresa impõem custos a outro indivíduo ou empresa. O custo médio social será inferior ao custo médio da produção. Por exemplo: no caso de uma mineradora que provoca poluição de lagos e rios, óleo nas praias, fumaça expelida por chaminés, barulho excessivo, congestionamento de tráfego e o caso de um fazendeiro que tem parte de suas peras destruídas pelas abelhas criadas em uma fazenda vizinha (PINDYCK; RUBINFELD; RABASCO, 2013).

Quando o efeito das ações de um indivíduo gera um resultado positivo, econômico e social há as externalidades positivas. Exemplo é uma infraestrutura viária que traz para a população local um benefício social e econômico com a valorização do imóvel.





1.2.1 Bens públicos

Os bens públicos são caracterizados como bens cujo consumo por parte de um indivíduo não prejudica o consumo dos demais indivíduos (consumo indivisível ou não-rival), pois todos se beneficiam da produção. Uma vez produzidos, os bens públicos beneficiarão a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio dos custos. Outra característica importante dos bens públicos resulta do fato de que é praticamente impossível impedir que um indivíduo desfrute de um bem público, também conhecida como princípio da não-exclusão. Por exemplo, se o governo melhora a iluminação de determinada via pública, todos os indivíduos que utilizarem esta via serão beneficiados e não há possibilidade de distinção entre eles. Essa característica dificulta o rateio dos custos de produção dos bens públicos entre a população, pois não há como mensurar o *quantum* de benefício de cada indivíduo. (GREENSTEIN, 2013).

Os bens públicos são aqueles não rivais ou não exclusivos (não excludentes). A não rivalidade é o mesmo que dizer que o bem é indivisível ou não disputável. O consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Assim, o maior consumo de um bem público por parte de alguém não significa redução no consumo deste mesmo bem, por parte de outra pessoa. São exemplos a iluminação pública, o asfaltamento das ruas, a organização da justiça, a segurança pública e a defesa nacional (GREENSTEIN, 2013).



A não exclusividade refere-se à impossibilidade de excluir as pessoas do consumo dos bens públicos. É difícil ou até mesmo impossível impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público. Por exemplo, se o governo iluminar uma rua pública, todos os moradores dessa rua, mais os que eventualmente passarem por lá, sem que se possa distinguir um indivíduo de outro, serão beneficiados pela disponibilização desse bem público. (GREENSTEIN, 2013).

1.3 Funções do Governo

No sistema econômico a existência do governo é fundamental para guiar, corrigir e complementar, o sistema de mercado que sozinho não é capaz de desempenhar todas as funções, tendo em vista que o principal papel do governo é a manutenção e desenvolvimento do bem-estar da sociedade. Musgrave (1973) divide as funções do governo em três: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

- A função alocativa engloba a maior parte dos custos públicos, na qual o foco é o fornecimento de bens, mesmo que para isso sejam cobrados à parte (além dos impostos) pelo uso dos bens e serviços públicos. Em resumo, a função alocativa é o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos e meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde aos cidadãos. Dessa forma, está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado (NASCIMENTO, 2017).



- Função distributiva – Refere-se à distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, adequando àquilo que a sociedade considera justo, tal como a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde, mais utilizado por indivíduos de menor renda (NASCIMENTO, 2017). No Brasil cita-se, como exemplo da função distributiva, as políticas de subsídios às moradias (Minha Casa Minha Vida), de transferência direta de renda às famílias extremamente pobres (bolsa família/auxílio emergencial).
- Função estabilizadora – corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade econômica, quando o mercado for incapaz de assegurar o alcance desses objetivos. Tem como principal objetivo corrigir desigualdades econômicas e sociais (NASCIMENTO, 2017). Segundo Musgrave (1973), as políticas fiscal, monetária, cambial, comercial e de vendas são os mecanismos utilizados para manter a estabilidade da economia.



2. Política fiscal, atividade econômica e finanças públicas: tributação e gasto público

Por política fiscal entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos (receitas) e controle dos gastos. O principal objetivo da política fiscal é:

- Arrecadação de tributos (política tributária);
- Controle de despesas públicas (política de gastos);
- Utilizada para estimular/inibir os gastos do setor privado em consumo e em investimentos;
- Redução da inflação – as medidas são a diminuição de gastos públicos e/ou o aumento da carga tributária, que inibe o consumo e o investimento;
- Maior crescimento e emprego – as medidas são no sentido inverso, um aumento dos gastos públicos para elevar a demanda agregada.



A política fiscal é expansionista ou contracionista. Quando o governo aplica uma política expansionista, ele aumenta os gastos, reduz impostos e taxas para, essencialmente, reverter um processo de recessão econômica. A política contracionista tem uma finalidade oposta, utilizada para reduzir e conter uma inflação persistente, o governo aumenta impostos e taxas. Esse tipo de política tem um efeito negativo no nível de produto (PIB).

Nesse contexto, o governo usa a política fiscal para a estabilidade do mercado, estancando o desemprego e a inflação. Muitas vezes os governos, para executar melhor função distributiva, incorrem em déficit público, seus gastos são maiores que a arrecadação.

Os tributos são as receitas do Estado, constituídos por taxas, contribuição de melhoria e impostos. As taxas são cobradas em razão do exercício de poder de polícia ou pela sua utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. A contribuição de melhoria é cobrada quando determinada obra pública aumenta o valor patrimonial dos bens imóveis localizados na vizinhança. Quanto aos impostos, há várias formas de classificação, sendo, segundo Vasconcellos e Garcia (2008):

- Imposto direto: incide sobre a riqueza ou a renda;
- Imposto indireto: sobre transações de mercadorias e serviços;



- Impostos regressivos: aumento da contribuição é proporcionalmente menor que o incremento ocorrido na renda.
- Impostos proporcionais ou neutros: o aumento da contribuição é proporcionalmente igual ao ocorrido na renda;
- Impostos progressivos: aumento na contribuição é proporcionalmente maior que o aumento ocorrido na renda.

Outra classificação divide os impostos em regressivos e progressivos. Impostos regressivos são aqueles em que o aumento na contribuição é proporcionalmente menor que o incremento ocorrido na renda, quando a relação entre carga tributária e renda decresce com o aumento do nível de renda. É o que ocorre, por exemplo, com os impostos ICMS E IPI, não incidem sobre a renda, mas sobre o preço das mercadorias, utilizando a mesma alíquota para todos os contribuintes. Imposto progressivo exerce controle quase automático sobre a demanda, ocorre quando o aumento na contribuição é proporcionalmente maior que o aumento da renda. A relação entre carga tributária e renda cresce com o aumento do nível de renda. A estrutura tributária, baseada em impostos progressivos, onera proporcionalmente mais os segmentos sociais de maior poder aquisitivo. Por exemplo: imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).



3. Necessidade de financiamento do setor público, déficits e dívida pública

Primeiramente, para entender o financiamento que o governo requer para administrar a gestão pública e estabelecer a estabilidade é preciso conhecer a estrutura de orçamento público que é composto por despesas públicas e receitas públicas que, no resultado, aponta para a necessidade ou não. Isso depende se o caixa está negativo ou positivo.

Considerando esta estruturação, o país tem nas contas as obrigações e arrecadações munidos de um orçamento que também está regido na Constituição Federal de 1988 em forma de leis. Essas leis serão tratadas logo em seguida no próximo item desse livro.

Sabe-se que o setor público, para manter o funcionamento, tem gastos com a manutenção da máquina pública, convertidos em serviços públicos para a população, assim como é preciso arrecadação para que haja recursos para este fim. Neste caso considera-se as contas totais dessa dinâmica de orçamento público.

É interessante entender melhor como funciona um orçamento público equilibrado e a geração do endividamento público!



Orçamento público equilibrado é quando há a composição de receitas públicas (arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias) e despesas públicas (gastos para manter o funcionamento do setor público e gastos sociais que implicam em serviços públicos na educação, saúde, segurança, saneamento básico entre outros) em estabilidade.

Figura 1 - Equilíbrio Orçamentário
Fonte: ENAP. **Introdução ao orçamento público - Módulo 3**. 2017, p. 5.

Na figura acima, assim como uma balança, está representado o equilíbrio das contas. Se estiver nivelado, significa que o orçamento do governo está estável e que a arrecadação cobre os gastos públicos. Mas, se essa balança estiver pendendo para as despesas, gastando mais que arrecadando, significa que as contas do governo estão passando por um déficit orçamentário.



Figura 2 - Déficit Orçamentário
Fonte: ENAP. **Introdução ao orçamento público - Módulo 3**. 2017, p. 5.



Déficit Orçamentário

Considerando o entendimento sobre déficit público, existem algumas classificações que são essenciais para diferenciá-lo e dar maior especificidade no conceito. Verifica-se quais são.

São quatro os principais tipos de déficit, medidos pelos seguintes critérios segundo Rezende (2006), Vasconcellos e Garcia (2008) e De Toni (2010):

- a) Déficit primário: define-se como elevadas despesas não financeiras menos as receitas não financeiras. Mas não considera o pagamento de juros reais da dívida pública. É medido pelo déficit total, excluindo a correção monetária e cambial.
- b) Déficit nominal: é a soma de todos os gastos menos a soma de todas as receitas. Porém, considera os juros da dívida pública. Indica o fluxo líquido de novos financiamentos obtidos ao longo de um ano, pelo setor público não financeiro, nas esferas: União, governos estaduais, municipais, empresas estatais e Previdência Social.
- c) Déficit operacional: é igual ao déficit nominal, mas retira as correções da moeda e do câmbio da dívida pública ou acrescentando-se ao resultado primário os juros reais da dívida passada.
- d) Déficit de caixa: omite as parcelas do financiamento do setor público externo e do resto do sistema bancário, bem como fornecedores e empreiteiros.



O Brasil utilizou o déficit operacional na década de 1980 quando a inflação encontrava-se elevada, era uma hiperinflação, que necessitava de uma medida real do déficit que não devia estar condicionada pela variação da inflação (REZENDE, 2006).

O déficit mostra que as finanças públicas estão no vermelho, no sentido que as contas estão negativas. Este tipo de situação compromete a saúde financeira do Estado provocando dívida pública, além de dificuldades para cumprir com as obrigações básicas em pagamentos que o governo central necessita arcar. Consequentemente, se o governo não tem dinheiro em caixa, precisa financiar o déficit.

Quando o governo se depara com uma situação de déficit, recorre à medidas de política fiscal para cobri-lo. De acordo com Passos e Nogami (2012) o governo financia o déficit da seguinte forma:

- Emissão e moeda – o governo (Tesouro Nacional) toma dinheiro emprestado do Banco Central. Isso corresponde à emissão de moeda, com a expansão da base monetária. Implica colocar em prática uma política monetária expansionista, que causa pressões inflacionárias.
- Vendas de títulos da dívida pública ao setor privado – no caso, o governo troca títulos por moeda que já está em circulação. Esse tipo de financiamento contribui para aumentar a dívida pública. Além disso, o governo pode elevar a taxa de juros para atrair os interessados na compra de seus títulos, o que ocasiona, mais ainda, no aumento da dívida pública.



Para isso, se o governo necessita financiar o déficit para cumprir com as obrigações, utiliza-se do aumento de emissão de moeda Real, gerando maior inflação, da senhoriagem que é o lucro que o governo obtém ao emitir mais moeda, aumento das operações de crédito para os bancos, de reservas internacionais e crédito externo por capitais estrangeiros, entre outros. (DE TONI, 2010).

De acordo com Stiglitz (2000) há déficit quando o governo gasta mais do que arrecada, tem mais despesa do que receita. É um dos maiores problemas que os países enfrentam porque a consequência é a dívida pública. Com dívida pública o país compromete o Produto Interno Bruto-PIB, e sem PIB o país não tem crescimento econômico, e assim por diante.

Rezende (2006) comenta que o Brasil em 1994 a dívida pública era em torno de 28,5% do PIB, e foi crescendo, em 1998 passou para 42,6% chegando em 1999 no patamar de 50% do PIB. Posteriormente, a partir de 2000 esse patamar foi considerado fundamental no Brasil em questão da redução da dívida. Em 2017 a dívida pública voltou a ser considerada elevada fechando em média 46% do PIB brasileiro (BCB, 2022).





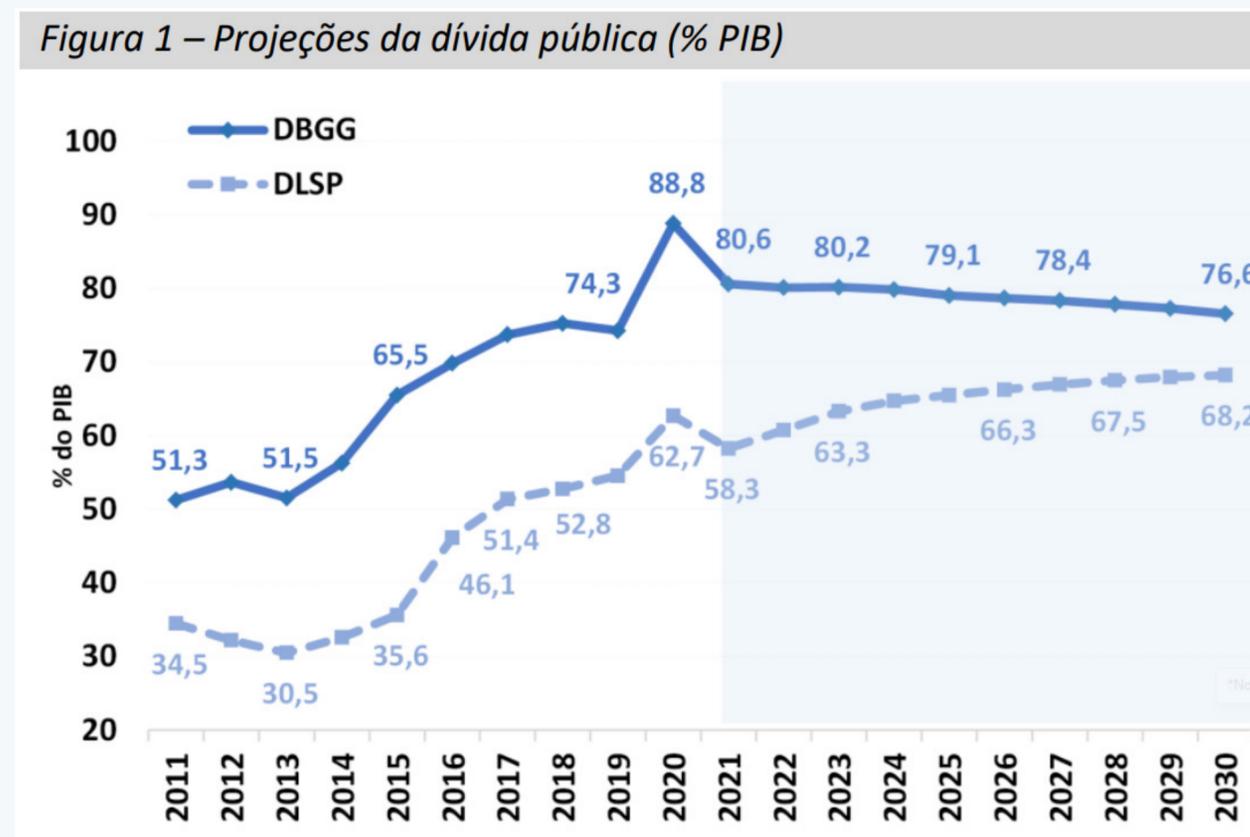
Com a pandemia o Brasil atingiu uma dívida pública recorde de mais de 62% do PIB em 2021, com índices elevados de déficit público, o que ocasionou no aumento da inflação e pressão dos juros com elevação (BCB, 2022). Esta situação repercutiu na dificuldade do Brasil em conter a inflação que ainda neste ano de 2022 permanece elevada. As causas desse cenário são o endividamento da população que perdeu o poder de compra e tem dificuldade para manter seu sustento, inclusive porque a renda é a mesma sem correção da inflação.

A dívida pública repercute pelos índices de déficits públicos e é composta também por algumas classificações, assim como citado nas definições dos déficits públicos. Esses conceitos representam as estatísticas do Banco Central que são medidas para o entendimento específico, considerando ou não todas as entidades e créditos de ativos do setor público. São: Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) que compreende todas as dívidas tanto interna quanto externa, considerando a base monetária, mas excluem-se os ativos do setor público como reservas internacionais, créditos privados e valores das privatizações. Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é aquela que compreende somente o Governo Geral, INSS, governos estaduais e municipais, considerando o total das dívidas interna e externa dessas principais entidades, incluem-se os créditos dos ativos (REZENDE, 2006; BCB, 2022). O Brasil já vinha com índices de dívida pública em elevação e, com a pandemia, isso se agravou como apresentado no gráfico a seguir.





Figura 3 - Gráfico de Projeções da dívida Pública (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021, p. 6. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex2/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42127

O gráfico acima mostra que as porcentagens de dívida pública crescem continuamente desde 2011, exceto no período da pandemia que chegou ao recorde histórico. Porém, ainda não há uma alternativa consistente para que a dívida reduza.





Para isso, o governo precisa driblar a crise com as estratégias mais em mãos como o financiamento do setor público. A necessidade de financiamento do setor público é um dos caminhos para arcar com as despesas públicas crescentes devido às altas de inflação e juros e pela falta de recursos que impacta a estabilidade financeira das contas públicas.

A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) começou como medição a partir da década de 1980, pela atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI) que iniciou também o acompanhamento e controle da política econômica do Brasil. Foi nesse momento, quando da renegociação da dívida externa, que o processo de financiamento pela condução das finanças públicas requereu discutir os recursos para o setor público do país. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2011).

A definição que se dá à NFSP segundo Giambiagi e Além (2011) é que considera o resultado da diferença entre as receitas e despesas, quando ocorre mais despesa causa o desequilíbrio que, por sua vez, gera o déficit orçamentário. Nesse caso, um problema que pode gerar variação na NFSP é a dívida pública que faz pressão nos recursos financeiros para custeá-la causando inflação. Qualquer aumento na taxa de inflação eleva a NFSP, mesmo que o país mantenha, no mesmo patamar, os gastos públicos. Essa repercussão é prejudicial para o caixa do governo que já vem com problemas para pagar as despesas e se vê na situação de aumentar o financiamento do setor público, criando uma espécie de bola de neve, ou o conforme o ditado enxuga gelo.





Gremaud, Vasconcellos e Toneto Junior (2011, p. 213) comentam que este conceito abrange “[...] o governo central, os governos regionais (estados e municípios), a previdência social, empresas estatais e agências descentralizadas.” Além de considerar os gastos com consumo, investimento e custo da dívida pública. Portanto, a necessidade de financiamento de cada uma dessas instituições está no propósito de captação de recursos que pressiona o setor público em atender o orçamento porque faz parte do governo em si. Esse conjunto de entidades está inserido nas Necessidades de Financiamento do Setor Público, em ter que atender porque precisa dar continuidade à manutenção da máquina pública.

Existem duas formas de medir a NFSP que é pelo conceito nominal que contempla toda a demanda de recursos pelo setor público considerando, nesse aspecto, os juros da dívida pública. Já pelo conceito operacional se deduz as correções da moeda e do câmbio que são pagas sobre a dívida, denominado de déficit operacional (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2011).

Compreendendo um pouco mais sobre a Necessidade de Financiamento do Setor Público, é relacionada ao quanto o país se encontra endividado e o que necessita para suprir as necessidades de recursos. O problema é que se a dívida pública seguir crescente, comprometendo o PIB do país, dificilmente o Brasil consegue um *superavit*, que significa atuar com as finanças positivas, as receitas públicas maiores que os gastos públicos. Um *superávit* é um aspecto fundamental para reduzir a dívida pública porque leva o país a ter um fôlego e, posteriormente seguir para um possível crescimento econômico.



A pandemia afetou diretamente a economia dos países. O Brasil já vinha de-sestruturado, com déficits e dívida pública, PIB negativo ou quase zero, tendo que apelar para o financiamento como necessidade de repor recursos, assim como apresentado a seguir.

Situação brasileira da necessidade líquida de financiamento com o início da pandemia

“A aquisição de ativos não financeiros (investimento) do Governo Geral registrou acréscimo de 23,6% no 2º trimestre de 2020 em relação ao 2º trimestre de 2019. Adicionalmente, houve redução nas alienações de ativos não financeiros (67,2%) e aumento no consumo de capital fixo (2,3%). Como resultado, o investimento líquido em ativos não financeiros passou de um valor negativo de 0,7% do PIB no mesmo período do ano anterior, para um valor negativo de 0,4% do PIB. Como resultado desses fluxos a necessidade líquida de financiamento do Governo Geral passou de 5,7% do PIB para 27,0% do PIB”

Fonte: TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE, 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-trimestral-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2020/23>



4. Política orçamentária

A administração pública em relação ao orçamento, tem a função de planejar gastos com o principal propósito de servir à sociedade com eficiência e manter a máquina pública em bom funcionamento. Os governos das três esferas públicas (federal, estadual e municipal) têm um papel crucial em gerir os recursos para obter um sistema financeiro saudável em que seja possível, além de cumprir com as obrigações dos principais pagamentos, ainda traga investimentos para a melhoria do bem-estar da população.

Para isso, o objetivo de uma política orçamentária deve visar “[...] definir metas, responsabilidades e prazos de execução em planos hierarquicamente interligados, desde o nível estratégico até o operacional com avaliação e controle.” (ARRUDA; ARAÚJO, 2020, p. 43). O planejamento é contínuo porque para ter o acompanhamento há que estabelecer diretrizes claras e precisas de execução dos planos.

Atrelado a isso, o sistema orçamentário brasileiro é composto por instrumentos de planejamento contemplados na Constituição Federal de 1988. Todo orçamento público está vinculado à diretrizes orçamentárias em forma de lei fundamentada na Constituição. Quaisquer planos e projetos relacionados ao orçamento público devem ser aprovados em comissão no Congresso Nacional e cumprir com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal. O governo só executa projetos e planos mediante autorizações para gastos previstos em lei.

Entende-se melhor o funcionamento da legislação orçamentária e os instrumentos que regem o planejamento orçamentário nos próximos itens.





4.1 O Orçamento como instrumento de planejamento

Os primeiros conceitos de Orçamento Público surgem em 1215, na Inglaterra, com o descontentamento da população com a cobrança arbitrária e excessiva de impostos. Por volta de 1822, já como instrumento de planejamento, estava em pauta o liberalismo econômico, mas ocorria uma resistência contra o aumento das despesas públicas. Neste contexto, o orçamento criou a possibilidade de controle político pelo qual mantém o equilíbrio das finanças e evita a expansão dos gastos públicos. (GONTIJO, 2004; ENAP, 2017).

No Brasil, há uma evolução histórica do orçamento nos textos das Constituições chegando a que prevalece até hoje. Na Constituição Imperial de 1824 surgiram as primeiras exigências da elaboração de um orçamento em forma de lei para autorizar os gastos. (GONTIJO, 2004).

Em 1891, depois da Proclamação da República, a elaboração das leis orçamentárias é no Congresso Nacional, no qual foi instituído um Tribunal de Contas para o cumprimento da legislação constitucional. Em 1937 o orçamento ganha destaque na nova Constituição administrativa assim chamada, porque cabia ao executivo os trâmites da lei. Na Constituição de 1946 o orçamento novamente voltou a ter um Tribunal de Contas. Já na Constituição de 1967, o orçamento foi disciplinado e criadas regras e princípios para a elaboração e fiscalização do orçamento. Por fim, com a Constituição de 1988 é que o país recebeu a devida atenção na legislação orçamentária que envolveu mudanças significativas como ser por aprovação legislativa, com exigências, principalmente, na limitação das despesas públicas inseridas no planejamento orçamentário (GIACOMONI, 2010; ENAP, 2017).



Uma importante reforma estrutural ocorreu na Constituição de 1988 que inovou ao dedicar uma sessão específica para o orçamento público, com um capítulo sobre finanças públicas. Foi hierarquizado um processo baseado em três leis, a do plano plurianual, a das diretrizes orçamentárias anuais, e a do orçamento anual. Este, por sua vez, foi desenvolvido em três: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais federais. (AFONSO, 2016).

Considerando o contexto histórico o orçamento foi dividido em orçamento tradicional e moderno. No tradicional, o orçamento listava receitas e despesas estimadas e agrupadas sob a forma de lei considerado como um demonstrativo. Já no moderno, o orçamento é um instrumento de planejamento para a execução futura, como forma de auxílio da administração para o exercício das etapas de programação, execução e controle (GIAMCOMONI, 2010).

É a partir do orçamento moderno que as despesas são o foco para o planejamento orçamentário dos projetos e planos da lei. Os gastos públicos cresciam e era necessária uma ação mais robusta para limitá-los, para a saúde financeira do Estado. Dessa forma, foram criadas regras para que se cumprisse o orçamento de forma eficiente e controlada para o equilíbrio financeiro público. Essas regras foram chamadas de princípios orçamentários.



Esses princípios o Brasil deve obedecer legalmente, com o intuito de estabelecer a base para a elaboração do orçamento público e são os seguintes: unidade, anualidade, universalidade. Além desses, a doutrina pública também considera os seguintes: programação, especificação, exclusividade, clareza, equilíbrio e publicidade (GIACOMONI, 2010; ARRUDA; ARAÚJO, 2020).

O **Quadro 2** apresenta as definições e características.

Para constituir o orçamento como instrumento de planejamento regido por lei, estão contidos, na Constituição de 1988, no Art. 165, as determinações de leis do setor público que são padronizações para as esferas de governo arrecadarem as receitas e efetuarem as despesas públicas. Nas legislações orçamentárias estão contidos os Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (GIACOMONI, 2010; ARRUDA; ARAÚJO, 2020).

Esses documentos, estabelecidos por lei, são iniciados por proposta do Poder Executivo no ano anterior ao da vigência, apreciadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, e sancionadas pelo Presidente da República para valer. (BRASIL, 2022).



Plano Plurianual (PPA)

- Estratégia
- Objetivos
- Indicadores e metas
- Despesas de capital e de custeio derivadas
- Despesas continuadas

LDO Anual

- Ações
- Diretrizes e prioridades
- Critérios para limitações de empenhos e para apresentar emendas parlamentares

LOA Anual

- Orçamento da União
- Gerenciamento financeiro (receitas e despesas)

O processo de planejamento envolve várias etapas, porém três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Antes de fazer o orçamento o governo prepara a LDO, que define o que é mais importante e como aplicar. A LDO e a LOA seguem o PPA que define os investimentos que o governo realizará no mandato. Na regra, todo PPA tem que ser definido com as políticas e metas previstas para um período de 4 anos e os caminhos para alcançá-las. A LDO e a LOA são alinhadas às políticas e metas que constam no PPA e são elaboradas anualmente (NASCIMENTO, 2017).



Plano Plurianual (PPA)

É um plano das ações do governo programado para o início do exercício do mandato que comporta diretrizes, metas e objetivos de médio prazo da administração pública.

- Tem vigência de 4 anos
- De forma regionalizada
- Estabelece diretrizes para as despesas de capital e delas decorrentes e para as referentes aos programas de duração continuada (GIACOMONI, 2010).

O PPA traz na Constituição de 1988, a expressão regionalização que gera dúvida, porque não há um detalhamento do que é 'de forma regionalizada'. Giacomoni (2010, p. 220) comenta que “[...] apenas os municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada, poderão realizar, de maneira vantajosa, a regionalização do PPA.” Então este aspecto é ainda um desafio no PPA.



Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

- É estabelecida anualmente como orientação para a elaboração das metas e prioridades do governo para o ano seguinte.
- Compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
 - Orienta a elaboração da lei orçamentária anual;
 - Dispõe sobre as alterações na legislação tributária;
 - Estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
 - Define regras para os gastos com pessoal (GIACOMONI, 2010; ARRUDA; ARAÚJO, 2020).

A LDO dispõe de alguns elementos importantes que foram ampliados e constam na Lei de Responsabilidade Fiscal que são: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na LRF do não cumprimento das metas fiscais; condições e exigências para transferências de recursos à instituições públicas e privadas; forma de utilização e valores da reserva de contingência que integram a Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI, 2010).



Lei Orçamentária Anual (LOA)

- É a lei que, segundo Arruda e Araújo (2020, p. 57) “[...] objetiva viabilizar a realização das ações planejadas no Plano Plurianual e transformá-las em realidade.” É composta pelos orçamentos
- Fiscal – refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.
- Seguridade social – refere-se às entidades e órgãos a ela vinculados (saúde, previdência e assistência social).
- Investimento das empresas - compreende os investimentos em que o Poder Público detém a maioria do capital social com direito a voto. (GIACOMONI, 2010 p. 227).



4.2 Dimensões Jurídicas do Orçamento Público

Quanto a questão jurídica do orçamento, Arruda e Araújo (2020) comentam que o orçamento é considerado “[...] a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro, coincidindo, nos termos do art. 34 da Lei n. 4.320, de 1964, com o ano civil.” (p. 44). Essa lei é utilizada nas três esferas do governo, aprovada e seguida para o exercício posterior. O aspecto jurídico considera a estimação da receita e fixação da despesa de um exercício, criando como objetivo a responsabilidade e as devidas obrigações em gerir as finanças públicas.

A Lei n. 4.320, de 1964 foi instituída como Lei do Orçamento e elaborada com o propósito de normatizar a elaboração dos orçamentos e balanços das esferas de governo. No Art. 2º considera que a receita e a despesa devem ser discriminadas, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de atividade do Governo, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. (BRASIL, 1964). Os princípios orçamentários estão previstos nesta Lei e na Constituição de 1988.



No ano de 2000, no Brasil, foi instituído um importante instrumento de credibilidade fiscal, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, em 4 maio de 2000, um importante aparato jurídico, que coloca restrições orçamentárias ao governo, fazendo com que a administração pública maneje as verbas discricionárias entre as prioridades, como atingir as metas de superávit primário e os investimentos públicos. Cunhada a de Lei de Responsabilidade Fiscal, foi estabelecida a prestação de contas ao Congresso Nacional, sendo que, essa lei não substitui nem revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no país.

Para saber um pouco mais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal acesse o *link* abaixo:



Lei Complementar N° 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal

Esta lei foi instituída para limitar as despesas públicas, principalmente com pessoal, que foi o marco para a história do orçamento público brasileiro, porque a criação fortaleceu a LDO e a LOA. É relevante para o controle e fiscalização das ações do governo com relação aos gastos públicos. As regras acarretam punição fiscal e penal que enaltece o propósito da lei em realmente pressionar para que os programas e o orçamento aprovado dos governos sejam realmente cumpridos sob as penalidades de lei (KHAIR, 2000).



No caso do não cumprimento das diretrizes da Lei Complementar nº 101/2000, os governantes estão sujeitos à punição, por ser considerado como conduta de crime de responsabilidade ou incorrer na Lei de Improbidade Administrativa. Nas penalidades da lei estão cassação de mandato, reclusão e multas. As exigências da lei são:

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Alguns crimes de Responsabilidade Fiscal são, conforme Khair (2000 p. 17). os seguintes: “[...] apropriar-se ou desviar bens ou rendas públicas; utilizar-se, indevidamente, de bens, rendas ou serviços públicos; empregar recursos em desacordo com os planos ou programas a que se destinam, entre outros.”

A lei dificulta que os governantes utilizem ações ilícitas para desviar recursos e agir de forma independente. Serve de transparência a toda prática exercida pelas três esferas de governo e o orçamento é melhor executado para que a população veja o que foi aplicado das arrecadações de impostos e também cobrar quando a gestão pública não estiver a contento.



5. Finanças públicas no Brasil

As finanças públicas no Brasil são consideradas recentes com relação a outros países, porque somente em 1808 foi fundado o primeiro banco do Brasil e o Ministério da Fazenda. No mundo o primeiro banco a surgir foi em 1406. A criação do Banco do Brasil foi devido à vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, em 1808. O banco era necessário para os avanços da colônia, o desenvolvimento local. Também foram introduzidos instrumentos regulatórios com tarifas e incentivos fiscais para promover rendimentos para o Estado alavancar os avanços que estavam em pauta. Porém, com o aumento de arrecadações (receitas) veio também o aumento de gastos (despesas) que com o tempo foram gerando os déficits e dívidas públicas no país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; TEIXEIRA, 2016).

Com a crise do café, em 1907, a situação financeira do Brasil ficou mais complicada, tendo que captar recursos no exterior para compor as contas públicas. Em 1956, com o plano de metas, o país aumentou ainda mais a dívida externa, mas conseguiu crescimento. Na década de 1980 as finanças públicas brasileiras se agravaram com a hiperinflação o que ocasionou elevados déficits nas contas públicas e o desequilíbrio orçamentário. O Fundo Monetário Internacional interveio em montantes de recursos para auxiliar nos desequilíbrios. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; TEIXEIRA, 2016).



Hoje, em 2022, apesar das dificuldades com a crise da pandemia e em meio a déficits e dívidas públicas, não há uma hiperinflação pelas medidas econômicas que são adotadas para manter o Sistema Financeiro Nacional o mais estável possível. Considerando essas questões, o Brasil precisou de financiamento do déficit público para cobrir as obrigações financeiras do país. Além disso, foi necessário mexer nas reservas para não deixar ainda pior a crise, que já vinha se arrastando mesmo antes da pandemia.

5.1 Instituições Financeiras Brasileiras

No Brasil, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) é composto por entidades e instituições que permeiam a intermediação das finanças. Neste conjunto de intermediários estão os agentes econômicos que são pessoas, empresas e governo. É com os agentes econômicos que ocorrem as circulações financeiras por meio de pagamentos, saques, investimentos etc. A função do SFN é regulamentar, fiscalizar e executar todas as ações responsáveis pela circulação da moeda e do crédito na economia (FEBRABAN, 2018; BCB, 2022b).

Este sistema é estruturado da seguinte forma: órgãos normativos, supervisores e operadores. “Os normativos determinam regras para o bom funcionamento do sistema. Os supervisores trabalham para que as regras sejam seguidas. Os operadores são os que ofertam serviços financeiros.” (BCB, 2022b). A seguir disponibiliza-se o *link* da estruturação do SFN.



Estruturação do Sistema Financeiro Nacional (SFN)

O órgão máximo normativo do SFN é o Conselho Monetário Nacional (CMN) que é “[...] responsável por expedir diretrizes gerais para o bom funcionamento do SFN”. Fazem parte do CMN o Presidente, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central do Brasil (FEBRABAN, 2018, p. 1).

Dentre as atribuições do CMN estão: concatenar os meios de pagamento às necessidades da economia, regular o valor da moeda e o equilíbrio das contas públicas, orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, zelar pela liquidez financeira, coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária e da dívida pública interna e externa. (FEBRABAN, 2018).

Já com relação aos órgãos supervisores o Banco Central do Brasil (BCB) é o principal executor das regulamentações do CMN tendo como objetivo monitorar e fiscalizar o SFN e executar as políticas monetária, cambial e de crédito (BCB, 2022).

Sobre as operadoras são todas as instituições financeiras que atendem o público em geral, como intermediárias do Banco Central. São consideradas operadoras as seguintes instituições: bancos e caixas econômicas, bolsa de valores, seguradoras entre outros.



Considerações Finais

Apesar de o Brasil seguir acumulando dívidas, vários avanços ocorreram nas políticas orçamentárias, considerando neste patamar as finanças públicas como um todo. Anteriormente à Constituição Federal de 1988, não havia um compromisso sério em levar em consideração que os gastos públicos deviam ser vistos com responsabilidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 foi um marco nesse compromisso, porque freou esse aumento de despesas públicas que se não fiscalizada não poderia ser devidamente cobrada e punida por atos de improbidade administrativa.

Essas mudanças são um caminho para que os governantes realmente percebam que a saúde financeira é necessária em qualquer país e que precisa ser preservada para que aconteça desenvolvimento local e para a população. A transformação em políticas orçamentárias acertadas cria menores problemas. Quando em momentos de crise, os recursos estarão disponíveis para atender emergências. Evitar o endividamento e financiamento de déficits é o mais adequado, porque livra o país de ter que reestruturar políticas fiscais que dão certo.

Cabe aos gestores públicos pensarem mais no foco a longo prazo, cuidando dos recursos, respeitando as legislações orçamentárias criadas para o controle financeiro, com medidas que estabilizem as finanças assim como foi com o Plano Real, porque se as finanças estão comprometidas todo o resto também estará. Um país no vermelho é um país sem credibilidade e sem crescimento.



Referências

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ARRUDA, D.; ARAÚJO, I. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. – 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Banco Central do Brasil - BCB. **Estatísticas fiscais**. 2022 a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais> Acesso em: 1 ago. 2022.

Banco Central do Brasil - BCB. **Sistema Financeiro Nacional - SFN**. 2022 b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn> Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. **LEI nº 4.320, de 17/03/64**. Lei de Orçamento. Disponível em: <https://www2.cml.pr.gov.br/cons/lef/LF4320.htm> Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 26 jul. 2022.

DE TONI, J. **A economia do setor público**. - Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Introdução ao orçamento público**. Módulo 1 – entendendo o orçamento público. Brasília, 2017.

FEBRABAN. **Sistema Financeiro Nacional - SFN**. jul. 2018. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/SFN_atualizado_jul18_port2.pdf Acesso em: 3 ago. 2022.



GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. - 15. ed. ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, V. A evolução histórica no Brasil. **Curso sobre Processo Orçamentário**, 2004.

GREENSTEIN, S. **Digital Public Goods**. Kellogg School of Management. 2013. Disponível em <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=6630005>: Acesso em: 28 julho 2022..

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M.A.; TONETO JUNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. - 3. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2011.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. – 30. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

KHAIR, A. A. **Lei de responsabilidade fiscal**: as transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais. BNDES. 2000.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3429>. Acesso em: 26 jul.2022.

MEIRELLES, D. S. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE. br**, v. 8, p. 644-660, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/XPt34gpCGGwsrTD9rvbGsbF/?lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas**: um estudo da economia governamental. Atlas. 1973

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. Saraiva Educação, 2017.

PASSOS, C. R. M.; NOGAMI, O. **Princípios de economia**. 6. ed. Cengage Learning, 2012.



PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L.; RABASCO, E. **Microeconomia**. Pearson Educación, 2013.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. – 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, R. de C. L. F. dos. **Orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

STIGLITZ, J. E. **La economía del sector público**. 3. ed. Columbia University. Universidad de Acalá. Barcelona, España: Antoni Bosch, 2000.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório de projeções da dívida pública**. nº 2. Ministério da Economia. 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUvBLICACAO:42127 Acesso em: 2 ago. 2022.

TEIXEIRA, A. F. **Gestão orçamentária e financeira**. Revisado por Luciana Formiga Rodolfo Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2016.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Boletim trimestral de estatísticas fiscais do governo geral**. 30/09/2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-trimestral-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2020/23> Acesso em: 31 jul. 2022.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. 3. ed. Saraiva Educação, 2008.



Teorias das Finanças Públicas - Zoraide Da Fonseca Costa e
Rozeli Aparecida Menon

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ - UNICENTRO
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB

Maria Aparecida Crissi Knuppel
Coordenador Geral UAB

Claudia Maris Tullio
Coordenador Geral Curso

Cleber Trindade Barbosa
Coordenador Geral NEAD

Fabiola de Medeiros
Apoio Pedagógico

Ruth Rieth Leonhardt
Revisão

Murilo Holubovski
Designer Gráfico

Francesca Tosolini/Unsplash
Capa

Aneeque Ahmed /Nounproject
Ha iudin/Nounproject
ProSymbols/Nounproject
Ícones

08/2022





Quadro 2: Princípios do Orçamento Público.



**Retornar para
o texto
p. 34**

Princípios	Definições e Características
Unidade	O orçamento deve ser uno, cada esfera de governo deve ter somente um orçamento reunindo todas as receitas e despesas do exercício financeiro.
Anualidade	As estimativas da receita e a fixação da despesa devem estar vinculados a um determinado período, por exemplo um ano. A cada novo ano, o Poder Executivo precisa solicitar autorização do Poder Legislativo para arrecadar tributos e aplicar os recursos obtidos.
Universalidade	Contém todas as receitas e despesas do Estado. Auxilia o Legislativo para conhecer todo o orçamento; impedir o Executivo da realização de operação sem autorização prévia; conhecer o total de despesas projetadas pelo governo para autorizar a cobrança de tributos.
Programação	Meio veicular da programação de trabalho de governo a utilização do orçamento público. Com objetivos e metas seguidos e os meios necessários para sua execução.
Discriminação	Deve ser discriminado o orçamento público, aparecendo as receitas e as despesas discriminadas para que se possa saber a origem dos recursos e sua aplicação.
Exclusividade	Exclui-se qualquer dispositivo estranho ao que foi estimado da receita e fixado da despesa para o próximo exercício.
Clareza	O orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todos que tiverem interesse e que precisam utilizá-lo.
Equilíbrio	O equilíbrio deve ocorrer em que as despesas não podem exceder as receitas para o período do exercício financeiro do orçamento público, para evitar o déficit orçamentário. Se ocorrer, é preciso financiar o déficit para manter o equilíbrio.
Publicidade	Deve ocorrer a publicação do orçamento público nos diários oficiais.

Fonte: GIACOMONI, 2010; ARRUDA; ARAÚJO, 2020.

