



SÁVIO NASCIMENTO

Finanças Públicas

**Teoria e mais de 200 questões
comentadas**

SÉRIE PROVAS
& CONCURSOS

- **Inclui tópicos relativos à Reforma Tributária e ao Federalismo Fiscal;**
- **Inclui provas da Tesouro Nacional e Tribunal de Contas;**
- **Material Complementar na web: Comentários para as questões e Resumo dos capítulos**

SÁVIO NASCIMENTO

Finanças Públicas para Concursos

Teoria e questões comentadas

SÉRIE PROVAS
& CONCURSOS





Cadastre-se em www.elsevier.com.br para conhecer nosso catálogo completo, ter acesso a serviços exclusivos no site e receber informações sobre nossos lançamentos e promoções.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Vânia Coutinho Santiago

Revisão Gráfica: Tássia Hallais Veríssimo

Editoração Eletrônica: SBNigri Artes e Textos Ltda.

Epub: SBNigri Artes e Textos Ltda.

Coordenador da Série: Sylvio Motta

Elsevier Editora Ltda.

Conhecimento sem Fronteiras

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8º andar

04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP – Brasil

Serviço de Atendimento ao Cliente

0800-0265340

atendimento1@elsevier.com

ISBN: 978-85-352-7498-1

ISBN (versão eletrônica): 978-85-352-7499-8

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Nascimento, Sávio

Finanças públicas para concursos / Sávio Nascimento. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

264 p. – (Provas e concursos)

N198f ISBN 978-85-352-7498-1

1. Orçamento – Brasil. 2. Administração financeira – Brasil. 3. Finanças públicas – Brasil. 4. Responsabilidade fiscal – Brasil. 5. Administração pública – Brasil. 6. Serviço público – Brasil – Concursos. I. Título.

13-
04578

CDU: 347.51:336.2

Dedicatória

Dedico esta obra à minha família, amigos(as); aos auditores dos órgãos de controle das finanças públicas; àqueles cidadãos com fé na construção de um país melhor e com atuação em prol do interesse público e, principalmente, aos leais cidadãos controladores de recursos públicos.

Sávio Nascimento

“Ainda que demore a atingir sua meta,
durante o caminho você é exemplo.”

Sávio Nascimento

Notas sobre o Autor

Sávio Nascimento ocupa o cargo de Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. É especialista em Administração Tributária. Professor de Administração Financeira e Orçamentária, Finanças Públicas e Contabilidade em diversos cursos preparatórios, bem como em instituições, tais como a Escola de Administração Fazendária – Esaf.

Prefácio

Chega ao público a mais nova obra do professor Sávio Nascimento, *Finanças Públicas – Teoria e Exercícios Comentados*, obra zelosamente produzida por este competente profissional, como fruto de anos de estudo e trabalho. O livro corresponde a um misto de um excelente conteúdo científico e uma ampla coletânea de exercícios escolhidos cuidadosamente pelo autor. O público-alvo do novo material é representado tanto pelos indivíduos que se preparam para os concursos públicos da área de Finanças Públicas como pelos profissionais que já atuam na área.

O conteúdo apresentado tem como uma de suas missões a de instruir o leitor sobre a captação de recursos pelo governo e sua respectiva aplicação, pontuando sobre o conflito econômico das receitas e despesas públicas em um aspecto mais amplo do que o mero equilíbrio contábil, desdobrando o raciocínio para uma visão de equilíbrio econômico, na qual o excesso de gastos governamentais pode ter como justificativa a expansão do crescimento da economia. Só por esse aspecto já se nota que se trata de uma obra que não se limita a meramente expor a matéria, mas procura dar uma verdadeira visão crítica sobre as práticas governamentais na área das Finanças Públicas. Para o concurseiro, isso é excelente, pois as atuais questões de concurso público há muito que ultrapassaram a simples memorização de dados, passando a enfatizar hoje a detalhada compreensão dos conceitos financeiros, inclusive em questões discursivas.

Com a intenção de dar aos candidatos as melhores condições para a conquista da sonhada aprovação em um concurso público, o autor transporta para as páginas do presente livro a mesma didática apresentada nas salas de aulas, com o diferencial de apresentar a matéria de uma forma leve, didática e interessante. Para isso, o professor Sávio Nascimento se utiliza de quadros para facilitar a assimilação do conhecimento, esclarecimentos complementares em notas de rodapé, campos de dicas para o processo de memorização, entre outros recursos educacionais.

Diante de tudo, não tenho dúvidas de que este será mais um livro de sucesso no campo das Finanças Públicas para concursos. Resta desejar aos concurseiros e estudantes em geral que extraiam o melhor proveito possível da obra, bem como fazer votos de estima e sucesso ao professor Sávio Nascimento neste novo projeto.

LUCIANO OLIVEIRA
Consultor Legislativo do Senado Federal

Apresentação

O livro *Finanças Públicas para Concursos – Teoria e Questões Comentadas* é voltado para estudantes de concursos públicos, universitários e servidores públicos. A obra aborda os conteúdos exigidos nos Editais dos Concursos Públicos da Secretaria do Tesouro Nacional – 2013 e da Polícia Federal – 2012, por meio da exposição de assuntos relativos:

- a) Ao conceito das finanças públicas.
- b) Às suas formas de operacionalização mediante a política econômica do governo, com ênfase na política fiscal.
- c) Às funções econômicas alocativas, distributivas e estabilizadoras, com abordagem de seus aspectos de políticas públicas, como no caso da função distributiva evidenciada principalmente pelo Programa Bolsa-Família.
- d) Às formas de financiamento governamental, com destaque para a política de tributação.
- e) Às metodologias de resultado fiscal, evidenciado predominantemente pelo déficit público.
- f) À composição das fontes de financiamento e das aplicações de recursos, mediante a classificação das receitas e despesas públicas.
- g) À importante reforma estrutural no sentido de buscar o ajuste fiscal com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- h) Ao histórico das finanças públicas brasileira, com ênfase na economia contemporânea relativa à segunda metade do século passado.

O objetivo do livro é informar sobre a captação de recursos pelo governo e a respectiva aplicação, destacando a importância do recolhimento de tributos, e mais ainda a sua regular alocação, que visa buscar o bem-estar social e econômico, afeta a um público impessoal e não a um público direcionado ou pessoalizado que suporta interesses privados, medida esta comumente realizada pela prática da corrupção; bem como pontuar sobre o impacto econômico das receitas e despesas públicas em um aspecto mais amplo do que o mero equilíbrio contábil, estendendo para uma visão de equilíbrio econômico, na qual o excesso de gastos governamentais pode ter como justificativa a expansão do crescimento da economia.

A sua leitura apresenta-se de maneira fácil e didática, uma vez que contém, além do conteúdo, os seguintes aspectos:

- a) Quadros para facilitar o conhecimento.
- b) Esclarecimentos complementares constantes das notas de rodapé.
- c) Campo de dicas para auxiliar no processo de memorização; e
- d) Campo de observação com vistas a aprofundar o tema tratado — a título de exemplo, citam-se os temas Reforma Tributária e Federalismo Fiscal.

Inclui um método de absorção prática, direta, do conteúdo, representado pela exposição teórica, seguida, nos temas mais complexos, de uma questão de concurso, ou seja, primeiro dá-se um “tapa” com a teoria e depois se faz um “carinho” com as questões, visando simplificar assuntos mais complexos e tornar um estudo mais focado e pragmático para certames públicos. Ademais, para os concurseiros, os assuntos mais recorrentes em provas foram destacados em negrito, e incluídos comentários nas questões objetivas e atualizadas de concursos públicos referentes principalmente às bancas Cespe e Esaf.

Por fim, esse trabalho possui os objetivos de clarificar o aprendizado das finanças públicas atuando como material complementar ao livro Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, da editora Elsevier, bem como fornecer informações sobre o controle do dinheiro público, para estimular a figura do cidadão controlador, sendo mais que um livro que agrega conhecimento, mostrando-se como uma ferramenta de estímulo ao controle social e ao combate à corrupção.

Sávio Nascimento
(Setembro de 2013)

Lista de Abreviaturas

Bacen – Banco Central do Brasil
BB – Banco do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF – Caixa Econômica Federal
CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGF – Conselho de Gestão Fiscal
CGU – Controladoria-Geral da União
CMO – Comissão Mista de Planos, Fiscalização e Orçamentos do Congresso Nacional
EED – Empresa Estatal Dependente
LAI – Lei de Acesso à Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO – Manual Técnico do Orçamento
OFSS – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
OIE – Orçamento de Investimento das Empresas
RCL – Receita Corrente Líquida
TCU – Tribunal de Contas da União
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Sumário

Capa

Folha de Rosto

Cadastro

Créditos

Dedicatória

Notas sobre o Autor

Prefácio

Apresentação

Lista de Abreviaturas

Capítulo 1 – Objetivos, Metas, Abrangência e Definição de Finanças Públicas

1.1. Definição de finanças públicas

1.2. Abrangência das finanças públicas

1.2.1. Política cambial

1.2.2. Política comercial

1.2.3. Política monetária

1.2.4. Política fiscal⁵

1.3. Objetivos das finanças públicas

1.4. Metas das finanças públicas

1.4.1. Instituições definidoras de metas

1.4.2. Instrumentos definidores de metas

1.4.3. Atingimento de metas

Exercícios14

Capítulo 2 – Visão Clássica das Funções do Estado e Evolução das Funções do Governo

2.1. Papel do estado na visão clássica

2.2. Origem da visão clássica

2.3. Orçamento público na visão clássica

2.4. Fim do modelo clássico

2.5. Funções clássicas do Estado

2.6. Evolução das funções do governo

2.7. Papel do Estado na visão keynesiana

2.8. Origem da visão keynesiana

2.9. Orçamento público na visão keynesiana

2.10. Fim do modelo keynesiano

Capítulo 3 – Falhas de Mercado e o Papel do Governo

3.1. Falhas de mercado

3.1.1. Conceito

3.1.2. Classificação

3.1.2.1. Existência de bem público

3.1.2.2. Externalidades

3.1.2.3. Assimetria de informação

3.1.2.4. Falhas de competição/concentração

3.1.2.5. Desigualdade

3.2. O papel do governo

3.2.1. Estado produtor

3.2.2. Estado regulador

Capítulo 4 – Objetivos da Política Fiscal e Políticas Alocativas, Distributivas e de Estabilização

4.1. Os objetivos da política fiscal

4.1.1. Conceito da política fiscal

4.1.2. Objetos da política fiscal

4.1.3. Atividades da política fiscal

4.1.4. Situações fiscais

4.2. Políticas alocativas, distributivas e de estabilização

4.2.1. Função ou política alocativa

4.2.2. Função ou política distributiva

4.2.2.1. Indicador de concentração de renda – Índice de Gini

4.2.3. Função estabilizadora

4.2.4. Relação das políticas alocativas, distributivas e estabilizadoras

Capítulo 5 – Financiamento dos Gastos Públicos

5.1. Tributação e equidade

5.1.1. Tributo

5.1.2. Princípios de tributação

5.1.2.1. Princípio da neutralidade

5.1.2.2. Princípio da equidade

5.1.2.3. Princípio da habilidade ou capacidade de pagamento

5.1.2.4. Princípio do benefício

5.1.2.5. Princípio da simplicidade

5.1.2.6. Princípio da derivação

5.1.2.7. Princípios de tributação expressos na CF/1988

5.1.3. Classificação dos tributos

Capítulo 6 – Déficit Público e Financiamento do Déficit

6.1. Conceito de déficit público

6.2. Financiamento do déficit

6.3. Resultado fiscal do governo

6.3.1. Conceito

6.3.2. Regime contábil de apuração do resultado fiscal

6.3.3. Tipos de resultado fiscal

6.3.3.1. Resultado Primário (RP)

6.3.3.2. Resultado Operacional (RO)

6.3.3.3. Resultado Nominal (RN)

6.4. Formas de apuração do resultado fiscal

Capítulo 7 – Lei de Responsabilidade Fiscal: Princípios, Objetivos e Efeitos

7.1. Princípios, objetivos e efeitos no planejamento e no processo orçamentário, Regra de Ouro

7.1.1. Princípios

7.1.2. Objetivos

7.1.3. Efeitos no planejamento e no processo orçamentário

7.1.4. Regra de Ouro

7.2. Anexo de Metas Fiscais

7.2.1. Anexo de Riscos Fiscais

7.2.2. Receita Corrente Líquida

7.2.3. Renúncia de receita

7.2.3.1. Abrangência da renúncia de receita

7.2.3.2. Receitas renunciadas não sujeitas aos requisitos fiscais

7.2.3. Geração da despesa e despesa obrigatória de caráter continuado

7.2.3.1. Geração da despesa

7.2.3.2. Requisitos para aumento da despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental

7.2.3.3. Requisitos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do OD como condição prévia para empenho, licitação e desapropriação de imóveis urbanos

7.2.3.4. Despesas não sujeitas aos requisitos da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do OD

7.2.3.5. Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC)

7.2.3.6. Requisitos para criação ou aumento de DOCC

7.2.3.7. Despesas não sujeitas aos requisitos para criação ou aumento de

DOCC

7.2.3.8. Vedações

7.2.4. Instrumentos de transparência

7.2.4.1. Prestação de Contas do Presidente da República

7.2.4.1.1. Estrutura da PCPR

7.2.4.1.2. Órgãos responsáveis pela elaboração da PCPR

7.2.4.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária

7.2.4.2.1. Conceito

7.2.4.2.2. Abrangência

7.2.4.2.3. Prazo de publicação

7.2.4.2.4. Composição do RREO

7.2.4.2.5. Forma do RREO

7.2.4.3. Relatório de Gestão Fiscal

7.2.4.3.1. Conceito

7.2.4.3.2. Responsáveis pela emissão do RGF

7.2.4.3.3. Prazo de publicação

7.1.9.3.4. Composição (conteúdo) do RGF

7.2.4.3.5. Forma do RGF

Capítulo 8 – Classificação das Receitas e Despesas Públicas

8.1. Receita pública

8.1.1 Conceito

8.1.2 Classificação⁸⁵ da Receita Pública

8.1.2.1. Categoria econômica

8.1.2.2. Classificação por natureza da receita

8.1.2.2.1. Codificação da natureza da receita

8.1.2.3. Classificação por indicador de resultado primário

8.1.2.4. Classificação por fonte/destinação de recursos

8.1.2.4.1. Codificação da fonte/destinação de recursos

8.2. Despesa pública

8.2.1. Conceito

8.2.2. Classificação despesa pública

8.2.2.1. Classificação por esfera

8.2.2.1.1. Codificação da esfera orçamentária

8.2.2.2. Classificação institucional

8.2.2.2.1. Codificação da classificação institucional

8.2.2.3. Classificação funcional da despesa

8.2.2.3.1. Codificação da classificação funcional

8.2.2.4. Estrutura programática

8.2.2.4.1. Codificação dos programas

8.2.2.4.2. Codificação da ação

8.2.2.5. Natureza da despesa

8.2.2.5.1. Categoria econômica

8.2.2.5.2. Grupo de Natureza da Despesa (GND)

8.2.2.5.3. Modalidade de Aplicação (MA)

8.2.2.5.4. Elemento de despesa

8.2.2.5.5. Subelemento

8.2.2.6. Identificador de Uso – Iduso

8.2.2.6.1. Codificação do Iduso

8.2.2.7. Identificador de Doação e de Operação de Crédito - Idoc

8.2.2.7.1. Codificação do Idoc

8.2.2.8. Classificação da Despesa por Identificador de Resultado Primário

8.2.2.8.1. Codificação do Identificador de Resultado Primário

Capítulo 9 – Finanças Públicas no Brasil – Experiências Recentes

9.1. Período em torno de 1930

9.2. Período de 1940 e 1950

9.2.1. Planejamento econômico do período de 1940-1950

9.2.2. Visões sobre o nível de intervenção econômica do Estado

9.3. Período de 1960 e 1970

9.3.1. Eficiência econômica das estatais

9.3.2. Papéis econômicos do Estado

9.3.3. Ausência de contabilidade fiscal

9.3.4. Política estabilizadora da década de 1960

9.3.5. Reforma bancária

9.3.6. Correção monetária e o mercado de títulos da dívida

9.3.7. Liberdade das autoridades monetárias para financiar contas públicas

9.4. Década de 1980

9.4.1. Tendência ao ajustamento fiscal – 1981 a 1984

9.4.2. Tendência ao desajustamento fiscal – 1985 a 1989

9.4.2.1. Mudanças institucionais para o controle fiscal

9.5. Década de 1990

9.5.1. Medidas de combate ao déficit público e à alta inflação

9.5.2. Ajuste parcial das contas públicas

9.5.3. A estabilização de preços e os déficits sucessivos – 1995 a 1998

9.5.4. Medidas de controle das finanças públicas estaduais

9.5.5. Contenção fiscal temporária – 1995 a 1998

9.5.6. Rigidez alocativa decorrente da Constituição Federal de 1988

9.5.7. Restrição orçamentária fraca – 1994 a 1998

9.6. Período em torno da década de 2000

9.6.1. Medidas de ajuste fiscal – 1999

9.6.1.1. Liberação cambial em detrimento do aumento de dívida

9.6.1.2. Medidas de política estabilizadora e reformas estruturais

9.6.2. Crise econômica – 2001 a 2003

9.7. Melhoria econômica de 2003 a 2010 – ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores

9.7.1. Redução quantitativa da dívida e seu aumento qualitativo

9.7.2. Reformas fiscais

9.7.3. Incentivo ao investimento privado – Parcerias Público-Privada

9.7.4. Crise econômica de 2008 e sua influência nas finanças públicas brasileira

9.7.5. Incentivo à transparência fiscal em 2009

9.8. Trajetória da dívida pública no Brasil de 1980 a 2006

Referências Bibliográficas

Notas

Objetivos, Metas, Abrangência e Definição de Finanças Públicas

O tema trata da abordagem inicial do estudo de Finanças Públicas, tal como definição, abrangência, objetivos e metas.

1.1. Definição de finanças públicas

É o ramo da economia que aborda aspectos relativos à tributação e à aplicação de recursos públicos. Tal ramo também é denominado de economia do setor público.

A matéria Finanças Públicas¹ pode ser definida como o estudo relativo à atividade de **obtenção e aplicação dos recursos** para o custeio dos serviços públicos e para o atendimento das necessidades sociais.

Questão de concurso – Cespe

(Ilema-ES – Analista – 2007) As finanças públicas incluem a atividade de obtenção e aplicação dos recursos para o custeio dos serviços públicos e para o atendimento das necessidades da população.

CORRETA, uma vez que as finanças públicas tratam de intervenção do governo na economia mediante a arrecadação de tributo e a aplicação de despesas públicas, visando atender as necessidades coletivas, tais como serviços públicos de saúde, educação, transporte.

Cabe salientar que o conceito de Finanças Públicas ou Economia do Setor Público ou Economia das Políticas Públicas é pautado em três pressupostos:

- Uma eficiente política pública deve ter como diretriz princípios pautados em análise teórica, tal como a Análise Custo-Benefício (ACB).
- Devem ser considerados os dados que determinam como os incentivos podem ser alterados, tal como o critério de seleção de beneficiários, bem como os impactos distributivos das diferentes alternativas de política para se definir as escolhas políticas, ou seja, baseada em uma análise cuidadosa.
- A análise de finanças públicas deve considerar o princípio de que as decisões políticas são tomadas com objetivos políticos e não com objetivo de maximizar o bem-estar, conforme ocorre com as emendas parlamentares. Aqui é preciso abster-se da ingenuidade para analisar a finalidade pública das ações governamentais.

1.2. Abrangência das finanças públicas

As finanças públicas abrangem principalmente três objetos:

- a) **Receita pública.**
- b) **Despesa pública.**
- c) **Dívida pública.**

O estudo de finanças públicas é desempenhado mediante a **Atividade Financeira do Estado (AFE)**, a qual é representada pela obtenção de recursos (**receita pública**), e pela sua aplicação (**despesa pública**). Entre a fase da captação e de alocação, enquadra-se a etapa da gestão dos recursos, evidenciada pelo **orçamento público**, e no caso de os recursos próprios do governo, em geral os tributos, não serem suficientes para cobrir os gastos, recorre-se aos recursos de terceiros, ou seja, os empréstimos obtidos pelo governo (criação de recursos), representados pelo **crédito público**. Desse modo, as áreas da AFE são a receita pública, a despesa pública, o orçamento público e o crédito público.

Questão de concurso – Esaf

[Aneel – Analista – 2004] A atividade financeira do Estado não se restringe à mera arrecadação dos meios indispensáveis à prestação dos serviços públicos. Desenvolve-se a atividade financeira do Estado em quatro áreas afins. Identifique a única opção cujo objetivo não é o de atender a tais necessidades.

- a) Receita pública.
- b) Crédito público.
- c) Plano público.
- d) Orçamento público.
- e) Despesa pública.

Gabarito: Alternativa **c**, por não atender às áreas relativas à AFE.

Esse estudo abrange também as decisões do governo que influenciam a atividade econômica (**política econômica**), ou seja, o conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo para atingir objetivos econômicos.

Os quatro principais aspectos da política econômica de um país são:

1.2.1. Política cambial

Conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo para influenciar as taxas de câmbio entre a moeda nacional e a moeda estrangeira de outros países.

Nesse âmbito, a intervenção do governo é necessária para evitar a instabilidade na taxa de câmbio, a qual pode apresentar como causa o desequilíbrio entre a procura e a venda da moeda estrangeira. A estrutura do mercado de câmbio apresenta os seguintes polos:

- a) **Demanda por câmbio** – é formada pelos agentes econômicos que atuam na compra de câmbio, quais sejam importadores, empresas multinacionais que remetem lucro para o exterior, turistas nacionais e entidades com dívida externa; e
- b) **Oferta do câmbio** – é formada por aqueles que atuam na venda de câmbio: exportadores, empresas multinacionais que enviam lucro para o Brasil, turistas estrangeiros, entidades com dívida externa.

Essa política pode apresentar três tipos de regime cambial, nos quais se evidenciam diferentes formas de controlar a taxa de câmbio:

- a) **Câmbio fixo** – o governo estabelece um valor fixo para a moeda nacional em relação à moeda estrangeira, tida por moeda-lastro. Esse regime implica grandes reservas da moeda estrangeira adotada como lastro. Aqui é possível observar uma maior

intervenção governamental, o que reflete em outras políticas como a política comercial ao exigir estoque de reservas internacionais.²

Questão de concurso – Cespe

[TC-DF – AFCE – 2012] Com relação a políticas econômicas, à dívida pública e ao comportamento da economia brasileira, julgue o item seguinte.

Um dos principais argumentos mobilizados na defesa do regime de câmbio fixo é a disciplina que esse regime cambial impõe à condução da política econômica de um país, uma vez que, sob tal regime, o Banco Central não pode controlar as taxas de juros nem financiar o déficit público por intermédio da emissão de moeda.

CORRETO. A política cambial pautada em um regime fixo engessa a eficácia da política monetária, uma vez que para manter a paridade cambial o governo fica impedido de provocar desvalorizações da moeda, assim não pode controlar as taxas de juros, já que a queda desta provoca desvalorização da moeda, nem financiar o déficit público mediante a emissão de moeda, por ser causa de inflação, a qual corrói o valor da moeda.

- b) **Câmbio flutuante** – as taxas de câmbio terão sua variação ditada pelo mercado, ou seja, o valor da moeda estrangeira é definido livremente pela composição da oferta e da procura. Entretanto, na prática os bancos centrais intervêm comprando ou vendendo moeda, de forma a evitar a valorização ou desvalorização excessiva de suas moedas. Essa situação é conhecida como regime de flutuação suja (dirty-floating), tendo sido adotado no Brasil em 1999.

Questão de concurso – Cespe

[Basa – Economia – 2010] Em uma economia com livre mobilidade de capitais e câmbio flutuante, uma política monetária expansionista levará à desvalorização cambial dessa economia, porém com redução da renda nacional.

ERRADA. Uma política monetária expansionista levará à desvalorização cambial, tendo em vista que aumenta a quantidade de moeda nacional, reduzindo o seu valor, mas tal medida pode causar superávit na balança de pagamentos, uma vez que estimula as exportações em razão da redução do preço da mercadoria nacional.

- c) **Banda cambial** – é um regime que combina características dos anteriores, já que o governo permite a variação das taxas de câmbio dentro de um intervalo chamado banda, ou seja, a flutuação da moeda é flexível dentro de um patamar financeiro, mas ao extrapolá-lo o governo intervém no mercado com vistas a controlar o valor da moeda estrangeira.

1.2.2. Política comercial

Conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo para influenciar o comércio de mercadorias e serviços entre seu país e o resto do mundo.

Com o intuito de proteger o desenvolvimento da indústria local, o governo adota medidas protecionistas, ou seja, aquelas que visam impedir ou restringir o fluxo de mercadorias e serviços estrangeiros. Cabe salientar que essa estratégia protecionista foi iniciada na economia brasileira nos anos 1930, com o Presidente Getúlio Vargas, mediante sua política de substituição de importações que visava garantir a soberania nacional; já o seu processo

de término foi iniciado nos anos 1990 com o processo de abertura econômica.

Tais medidas protecionistas são operacionalizadas por meio de alguns tipos de medidas restritivas, classificadas em barreiras tarifárias e não tarifárias:

- a) **Barreira tarifária** – aquelas pautadas no aumento de tributos voltados ao comércio exterior como o imposto de importação, apresentando-se como uma restrição financeira por impor aumento de custo aos produtos internacionais.
- b) **Barreira não tarifária** – aquelas pautadas em métodos de restrição não financeira ou limitação administrativa, sendo dividida em três tipos principais:
 - b.1) Barreiras sanitárias – medidas que identificam nos produtos e serviços estrangeiros potencial prejuízo à saúde.
 - b.2) Barreiras técnicas – medidas que identificam a inadequação da mercadoria importada em relação à segurança do consumidor nacional.
 - b.3) Barreiras ambientais – medidas que identificam, nos itens comercializados, ameaça ao ambiente local.

Cabe destacar que nessa política econômica é comum a utilização de medidas desleais, as quais são apuradas e controladas pelas Organização Mundial do Comércio – OMC, dentre essas pode-se citar:

- a) **Dumping ou despejamento de produtos** – é a comercialização de mercadorias a preço abaixo do custo de produção, com o objetivo de enfraquecer a concorrência ou levá-la à falência para, em seguida, dominar o mercado. Tal prática pode ser identificada no caso de produtos chineses na economia brasileira.
- b) **Subsídio** – é o auxílio financeiro, direto ou indireto, concedido pelo governo a produtores por diversos motivos econômicos, tal como a importância da atividade para o país, a preservação do nível de empregos. Na prática, essa medida torna a atividade econômica mais competitiva nos mercados local, diante das importações, e global, com as exportações, uma vez que torna o produto nacional mais barato e em situação de vantagem com o produto estrangeiro. Cabe destacar que o gasto público com subsidio é prática utilizada nos casos de **externalidades positivas**, com o intuito de estimulá-las, sendo operacionalizada principalmente por um crédito tido por subvenção econômica.

1.2.3. Política monetária

Conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo para **influenciar a base monetária**³ e, conseqüentemente, os meios de pagamento da economia com o intuito de **controlar as condições de crédito**.

Como medida de controlar os meios de pagamento, o governo pode adotar os mecanismos de criação e destruição da moeda⁴ por meio de quatro instrumentos clássicos da política monetária:

- a) **Controle das emissões de moeda** – (des)autorização à Casa da Moeda para a criação de novas moedas. Salienta-se que tal medida foi bastante utilizada nas décadas de 1950 a 1980 como fonte de financiamento do déficit fiscal, em que pese representar financiamento inflacionário dos gastos governamentais.
- b) **Depósitos compulsórios** – parcela retida obrigatoriamente dos bancos comerciais pelo

Banco Central com o intuito de diminuir a disponibilidade de moedas utilizadas para empréstimos, sendo medida da política creditícia;

Questão de concurso – Cespe

[DPU – Economia – 2010 – Adaptada] Julgue o item acerca da política monetária.

Os instrumentos mais comumente utilizados pelo Bacen para a execução da política monetária são alterações nas exigências de reserva legal dos bancos, operações no mercado cambial e mudanças nas taxas de redesconto, operando direta ou indiretamente sobre a quantidade de moeda disponível para empréstimos.

ERRADO, pois, apesar de a política monetária utilizar os instrumentos de depósitos compulsórios ou reserva legal dos bancos comerciais, e de taxas de redesconto, ela não utiliza operações no mercado cambial, uma vez que estas são instrumentos da política cambial.

Cuidado: As questões costumam misturar institutos de um e de outros instrumentos de política econômica.

c) **Operações com mercado aberto** – é a compra e venda de títulos públicos pelo Banco Central com o intuito respectivo de aumentar ou reduzir a liquidez da economia.

Questão de concurso – Cespe

[DPU – Economia – 2010 – Adaptada] Julgue o item acerca da política monetária.

A compra de títulos públicos por parte do Banco Central do Brasil amplia os meios de pagamentos da economia, mas reduz a base monetária.

ERRADA. A compra de títulos públicos pelo Bacen representa a **criação** de moedas, pois este recebe um título de crédito, aumentando um direito a receber em suas contas, e como contrapartida entrega moeda, diminuindo sua conta caixa, sendo um fato contábil **restrito ao Ativo** da instituição financeira. Assim, essa operação de mercado aberto não reduz a base monetária, pois esta é uma conta do passivo monetário, o qual é formado pelo somatório das subcontas papel-moeda emitido (r) e reservas bancárias (A), conforme se observa no balancete sintético abaixo:

Balancete Sintético do Bacen

Ativo	Passivo
	Base Monetária
a) Reservas Internacionais	r) Papel-moeda em poder do público
b) Empréstimos ao TN	A) Encaixes Totais dos bancos comerciais
c) Títulos Públicos Federais	A.1 – Em moeda corrente
e) Empréstimos ao setor privado	A.2 – Em depósitos no Bacen:
	A.2.1 – Voluntários
	A.2.2 – Compulsórios
	Recursos não monetários
f) Empréstimos aos governos estaduais, municipais, autarquias e outras entidades públicas	k) Depósitos do TN
	o) Empréstimos externos
i) Aplicações especiais	q) Recursos especiais
j) Redesconto e outros empréstimos aos bancos comerciais	s) Saldo líquido das demais contas

d) **Política de redesconto** – representa as condições impostas pelo Banco Central ao emprestar moeda para os bancos comerciais, mediante o seguinte funcionamento: ao aumentar a taxa de redesconto inibe a política creditícia por dificultar os novos empréstimos, em sentido contrário, a estimula.

Questão de concurso – Cespe

(DPU – Economia – 2010 – Adaptada) Julgue o item acerca da política monetária.

Quando o Bacen redesconta uma duplicata em poder de um banco comercial entregando papel-moeda ao banco, não existe criação nem destruição de meios de pagamentos.

CORRETO, pois os meios de pagamentos (MP) são representados pelo papel-moeda em poder do público (PM_{pp}) mais os depósitos à vista do público na rede bancária (DV), conforme a fórmula: **MP = PM_{pp} + DV**.

Assim, os MP são diretamente relacionados à moeda do público e não ao caixa dos bancos comerciais em moeda corrente.

Cabe destacar que, apesar de a emissão de moeda não depender da taxa de juros aplicada, existem critérios bem definidos que regulamentam a oferta monetária, sendo que a emissão de moeda é condicionada basicamente pelo crescimento do produto da economia, ou seja, **liquidez lastreada ao crescimento**. Assim, nas situações de incompatibilidade entre moeda (M) e produto (Y) podem ocorrer dois fenômenos:

- a) **Se a emissão de moeda for superior à produção ($M > Y$)** – o excesso de liquidez no mercado pode resultar em elevação da sistemática dos preços, **efeito conhecido como inflação**; ou
- b) **Se o aumento de moeda for menor que o crescimento do produto ($M < Y$)** – a falta de moeda, entre outras consequências, causa crise na economia, uma vez que dificulta as transações econômicas, prejudicando o sistema econômico, o que ocasiona, em seguida, queda do produto. Esse fenômeno é conhecido como **crise ou falta de liquidez**.

Da análise dos instrumentos clássicos da política monetária é possível observar a importante atuação do Banco Central, órgão responsável pela execução da política monetária cujo objetivo é **regular o montante de moeda e de crédito**, e as **taxas de juros**, de forma compatível com o nível de atividade econômica.

Tal autoridade financeira atua por meio das seguintes competências:

- a) **Banco emissor do papel-moeda** – regula a base monetária, que representa um item do seu passivo contábil.
- b) **Banqueiro do Tesouro Nacional** – atua como depositário dos recursos da conta única.
- c) **Banqueiro dos bancos comerciais** – atua como financiador dos resultados negativos dos bancos comerciais mediante as medidas da política de redesconto.
- d) **Depositário das reservas internacionais** – atua no aspecto de controle dos capitais estrangeiros e das operações com moedas estrangeiras; e
- e) **Regulador do sistema monetário** – atua no controle e regulamentação da oferta de

moeda (M).

1.2.4. Política fiscal⁵

Conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo visando **obter os recursos** necessários, junto à sociedade, **para cobrir os gastos públicos**. Pode-se dividir essa política em **tributária**, no que tange à obtenção de recursos, e em **orçamentária**, no que tange à aplicação de gastos públicos.

Questão de concurso – Esaf

(CGU – AFC – 2004) Para atingir os objetivos de política econômica, o governo dispõe de um conjunto de instrumentos. Entre eles estão a política fiscal, a monetária e a cambial. Assinale a opção incorreta.

- a) A política cambial corresponde a ações do governo que atingem diretamente as transações internacionais do país.
- b) A política fiscal pode ser dividida em política tributária e política de gastos públicos.
- c) Para controlar as condições de crédito, o governo utiliza a política monetária.
- d) Quando o governo aumenta seus gastos, diz-se que a política monetária é expansionista e, caso contrário, é contracionista.
- e) Por meio da política cambial, o governo pode atuar no mercado de divisas de vários países.

A alternativa **d** está **ERRADA**, pois o aumento de gastos públicos é instrumento da política **fiscal** expansionista.

1.3. Objetivos das finanças públicas

Finanças públicas apresentam o objetivo principal de **corrigir as falhas de mercado**, bem como os objetivos específicos de:

- Ofertar bens públicos.
- Estimular a concorrência da oferta.
- Estimular condutas que provocam **benefícios** sociais.
- Desestimular condutas que provocam **custos** sociais.
- Propiciar a igualdade social e econômica.
- Controlar o nível de preços na economia.
- Manter o bom nível de emprego.

Objetivo das finanças públicas no aspecto jurídico

A CF/1988 estabelece alguns objetivos das finanças públicas em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. A seguir, apresenta-se a correlação de dispositivos constitucionais com os objetivos específicos da economia de setor público:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II – propriedade privada;

Esse tipo de propriedade pode ser individualizado mediante o estabelecimento de preço, o que justifica a oferta de bens públicos para as propriedades que destoam dessa característica, resultando no objetivo de ofertar bens não excludentes e não rivais.

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

Esse princípio se coaduna com o objetivo de estimular a concorrência da oferta e evitar o monopólio.

V – defesa do consumidor;

Tal princípio decorre do objetivo de estimular a concorrência, o que resulta no bem-estar social dos compradores ao proporcionar uma queda nos preços, tendo como efeito o objetivo de controlar o nível de preços na economia.

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Princípio coerente com os objetivos de estimular condutas que provocam benefícios sociais e de manter o bom nível de emprego de fatores de produção ligados ao ecossistema.

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

Princípio ligado ao objetivo de propiciar a igualdade social e econômica.

VIII – busca do pleno emprego;

Princípio decorrente do objetivo de manter o bom nível de emprego de fatores de produção.

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Princípio ligado ao objetivo de propiciar a igualdade econômica e social.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A regra da liberdade na iniciativa econômica reflete o objetivo de estimular a concorrência ao evitar entraves econômicos para a criação de oferta.

Cabe salientar que mediante as finanças públicas, o Estado, o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade, busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais, quais sejam:

- I. A ordem ou a estabilidade social: esta primeira meta é a principal, pois está relacionada ao aspecto de definição mínima de Estado. Como medida de estabilidade social, cita-se a segurança econômica das transações comerciais, pautadas geralmente em contratos.
- II. A liberdade: propicia as medidas econômicas oriundas das famílias, tais como o consumo e o investimento.
- III. O bem-estar: este objetivo visa ao desenvolvimento econômico ou à busca do bem-estar material, sendo o único objetivo diretamente relacionado ao aspecto econômico.
- IV. Justiça social: aqui se encontra o fundamento para a aplicação da política distributiva.

1.4. Metas das finanças públicas

1.4.1. Instituições definidoras de metas

Metas são objetivos quantificados no tempo; assim, os alvos das finanças públicas são definidos pelas seguintes instituições:

- a) **Conselho Monetário Nacional (CMN)**⁶, cuja finalidade é **formular a política monetária, creditícia, e fixar as diretrizes da política cambial**; bem como **Comitê de Política Monetária (Copom)**, cujo objetivo é **estabelecer as diretrizes da política monetária, definir a taxa de juros e a meta da taxa Selic**⁷.
- b) **Poder Executivo**, cuja finalidade é **formular a política fiscal**.

Competência da União para tratar de política fiscal, monetária e cambial

As matérias relativas às **finanças públicas de abrangência nacional** competem à União, conforme expõem os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 21. Compete à União:

VII – emitir moeda;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

XIII – matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV – moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

1.4.2. Instrumentos definidores de metas

A meta para inflação é estabelecida pelo Banco Central, mediante **Resolução**. A título de exemplo, a de 2013 é de 4,5% com intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais.

Cabe destacar que os objetivos das **políticas monetária, creditícia e cambial** (Mo Cre Ia), bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e **ainda as metas de inflação**, para o exercício subsequente, comporão anexo específico do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme dispõe o § 4º, do art. 4º, da LRF.

As metas da política fiscal são definidas no Plano Plurianual (**PPA**) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**), mediante as atividades de planejamento e de orçamento do governo federal, organizadas em forma de sistema⁸, cuja finalidade é **formular o PPA, as LDOs** e os orçamentos anuais; instrumentos legais em que são definidas as metas para a política fiscal, uma vez que aquele (PPA) **estabelece metas** para os gastos de capital, assim como esta (LDO) **define metas** para o exercício financeiro a que se refere.

A projeção de metas fiscais é definida pelo **Anexo de Metas Fiscais** da LDO, bem como pelo **Decreto de Programação Financeira**⁹, ambos elaborados pelo Poder Executivo.

Questão de concurso – Esaf

[ANA – Administrativo – 2009] Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, deverá integrar o:

- a) Relatório de Gestão Fiscal.
- b) Relatório Resumido da Execução Orçamentária.
- c) Projeto da Lei do Plano Plurianual.
- d) Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- e) Projeto da Lei Orçamentária Anual.

Gabarito: Alternativa **d**, conforme o § 1º, do art. 4º, da LRF.

1.4.3. Atingimento de metas

O cumprimento das metas, no que tange às políticas monetária e comercial, é apresentado mediante a **ata do Copom**, que abrange metas relativas à inflação, à atividade econômica¹⁰, à taxa de desemprego do mercado de trabalho, bem como avalia o saldo da balança comercial e a utilização da capacidade instalada na indústria de transformação, situação que evidencia o nível de emprego de fatores de produção.

O **Copom**, instituído em 1996, cujas decisões possuem o objetivo de cumprir as **metas para a inflação**¹¹, definidas pelo **Conselho Monetário Nacional**, bem como implementar a política monetária. Caso as metas de inflação não sejam atingidas, o Banco Central divulga ao Ministro da Fazenda os motivos do descumprimento, e as respectivas providências e prazo para o retorno da taxa de inflação aos limites estabelecidos.

No que tange ao atingimento de metas fiscais, este é evidenciado mediante demonstrativos fiscais, tais como o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)** e o **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**.

A fim de **cumprir com as metas fiscais de resultado primário**, a LRF¹² estabelece o **contingenciamento de gastos**, dispondo que durante a execução orçamentária, se for verificado, ao final de um bimestre, mediante o RREO, que a realização da receita poderá não atingir as metas de resultado primário ou nominal, os três poderes e o Ministério Público promoverão a limitação de empenho e a movimentação financeira nos 30 dias subsequentes à verificação. Tal contingenciamento deve ocorrer por ato próprio de cada poder, ou seja, o Poder Executivo não é competente para reduzir despesas de outros poderes em obediência ao princípio da separação dos poderes, conforme entendimento do STF – ADIN nº 2.238-5.

Questão de concurso – Esaf

(TCE-GO – PROCURADOR – 2007) Sobre a LRF, é CORRETO afirmar que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, podendo o Poder Executivo limitar os valores financeiros, segundo critérios definidos pela LDO, caso os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promovam a limitação no prazo estabelecido na lei.

ERRADO, pois o § 3º, do art. 9º, da LRF teve **sua eficácia suspensa** pelo STF mediante a ADIN no 2.238-5, ao entender que a atuação do Poder Executivo em limitar os valores financeiros dos outros poderes e do Ministério Público **afronta o princípio constitucional da separação dos poderes**.

Cabe destacar que o **Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais – RACMF**,

estabelecido quadrimestralmente pelo Poder Executivo, demonstra o atingimento de metas fiscais. No caso de janeiro a agosto de 2012, a superação da meta de superávit primário foi de R\$ 7,4 bilhões, conforme RACMF do 2º quadrimestre de 2012.

Em relação ao cumprimento de metas fiscais, o governo federal adota manobra relativa à **prorrogação de Restos a Pagar – RP**, com vistas a cumprir o AMF. Tal artifício é possibilitado pela utilização da ótica do pagamento efetivo da despesa¹³ (regime de caixa); e como os Restos a Pagar não são considerados na apuração desse resultado, ocorre **subavaliação das despesas**, gerando um resultado favorável, apesar de artificial. Tal medida é conhecida como **administração de RP**, mediante sua prorrogação, e não deve ser utilizada com a finalidade de atender o AMF da LDO. Essa **política de Restos a Pagar** é classificada como **expansiva**, uma vez que limita os pagamentos em patamar menor que os empenhos, aumentando o valor da dívida flutuante, a fim de cumprir as metas fiscais.

Por fim, cabe destacar que a execução da política econômica (monetária e fiscal) está **sujeita ao controle externo** do Congresso Nacional (CN), uma vez que o CMN e o Poder Executivo devem encaminhar ao Legislativo relatórios de execução dessa política. Nesse sentido, ao CMN compete encaminhar ao CN, até 31 de março de cada ano, **relatório da evolução da situação monetária e creditícia do país** no ano anterior, no qual descreverá, minudentemente, as providências adotadas para cumprimento dos objetivos, justificando destacadamente os montantes das emissões de papel-moeda que tenham sido feitas para atendimento das atividades produtivas (art. 4º, § 6º, da Lei nº 4.595/1964).

Exercícios¹⁴

1. (Esaf – ANA – Administrativo – 2009) Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, deverá integrar o:
 - a) Relatório de Gestão Fiscal.
 - b) Relatório Resumido da Execução Orçamentária.
 - c) Projeto da Lei do Plano Plurianual.
 - d) Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
 - e) Projeto da Lei Orçamentária Anual.
2. (Esaf – STN – AFC/Contábil – 2008 – Adaptada) A Lei de Responsabilidade Fiscal, é considerada um marco no federalismo fiscal no país não apenas por ter objetivado melhor a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas, principalmente, por ter apontado para um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e os governos das demais esferas. Julgue o item:
Definição de metas fiscais anuais e exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento.
3. (Esaf – RFB – AFRFB – 2005 – Adaptada) Com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), julgue:
A partir da vigência da LRF, a concessão dos chamados incentivos fiscais deverá atender não só o que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas ainda demonstrar que a renúncia dela decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO.
4. (Esaf – CGU – AFC – 2004) Para atingir os objetivos de política econômica, o governo dispõe de um conjunto de instrumentos. Entre eles estão as políticas fiscal, monetária e cambial. Assinale a opção INCORRETA.
 - a) A política cambial corresponde a ações do governo que atingem diretamente as transações internacionais do país.
 - b) A política fiscal pode ser dividida em política tributária e política de gastos públicos.
 - c) Para controlar as condições de crédito, o governo utiliza a política monetária.

- d) Quando o governo aumenta seus gastos, diz-se que a política monetária é expansionista e, caso contrário, é contracionista.
- e) Por meio da política cambial, o governo pode atuar no mercado de divisas de vários países.

5. (Esaf – Aneel – Analista – 2004) A atividade financeira do Estado não se restringe à mera arrecadação dos meios indispensáveis à prestação dos serviços públicos. Desenvolve-se a atividade financeira do Estado em quatro áreas afins. Identifique a única opção cujo objetivo não é o de atender a tais necessidades.

- a) Receita pública.
- b) Crédito público.
- c) Plano público.
- d) Orçamento público.
- e) Despesa pública.

6. (Esaf – TCE-GO – Procurador – 2007) Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, é CORRETO afirmar que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, podendo o Poder Executivo limitar os valores financeiros segundo critérios definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, caso os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promovam a limitação no prazo estabelecido na lei.

7. (Esaf – CGU – AFC – Auditoria – 2008) A LRF estabelece a obrigatoriedade do Poder Executivo elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso e, quando for o caso, poderá ser promovida a limitação de empenho e de movimentação financeira. No que se refere a esses procedimentos, assinale a opção Correta.

- a) Em nenhuma hipótese serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.
- b) Se verificada a necessidade de contingenciamento, cada um dos poderes, por ato próprio e nos montantes necessários, terá até o final do bimestre seguinte para efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira.
- c) No governo federal, os saldos de caixa apurados ao final do exercício e que integraram o superávit primário são utilizados para pagamento da dívida pública, independentemente de sua vinculação.
- d) Os critérios para realização da limitação de empenho e de movimentação financeira serão estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.
- e) A limitação de que trata a LRF somente acontecerá se verificado que ao final do quadrimestre a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO.

8. (Cespe – Iema-ES – Analista – 2007) As finanças públicas incluem a atividade de obtenção e a aplicação dos recursos para o custeio dos serviços públicos e para o atendimento das necessidades da população.

9. (Unifesp – Instituto Cidades – Economista – 2009) Finanças públicas é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política econômica que envolve o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos.

10. (Cespe – Ministério da Saúde – Técnico Superior – 2008) A política fiscal é dividida em dois segmentos: política tributária, cujo objetivo é captar os recursos necessários ao atendimento das funções da Administração Pública; e política orçamentária, que trata da aplicação desses recursos.

11. (Cespe – Prefeitura de Ipojuca – Economista – 2009) Na política monetária, o ajuste é feito por meio da taxa de juros, enquanto na política fiscal o ajuste ocorre por meio da tributação e dos gastos públicos.

12. (Cespe – Ministério da Saúde – Economista – 2009) No âmbito da União, a mensagem que encaminhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá discriminar os objetivos das políticas nacionais de natureza monetária, creditícia e cambial, bem como as metas de inflação para o exercício subsequente.

13. (Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) Em relação aos indicadores fiscais, julgue o item a seguir.
As Letras Financeiras do Tesouro, títulos públicos atrelados à taxa básica Selic, acarretam o contágio da política

monetária pela dívida pública no Brasil. Assim, a política monetária diminui sua eficácia em decorrência do chamado efeito riqueza.

Gabarito

1 – C 4 – E 7 – A 10 – C 12 – C

2 – C 5 – C 8 – C 11 – C 13 – C

3 – C 6 – E 9 – C

Visão Clássica das Funções do Estado e Evolução das Funções do Governo

O capítulo trata da visão clássica das funções do Estado, e da evolução das funções do governo, evidenciada principalmente pela visão keynesiana.

2.1. Papel do estado na visão clássica

A visão clássica das funções do Estado é a de **Estado mínimo**, uma vez que o governo deveria intervir em menor intensidade possível na economia, **restringindo-se** principalmente às atividades de **segurança nacional (defesa militar)**, **distribuição da justiça e manutenção da ordem**, ou seja, à oferta de bens públicos e de bens semipúblicos, como a educação e a saúde.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – 2008) A Escola Clássica (liberalismo) admite, por princípio, que a ação do Estado deve restringir-se ao mínimo indispensável, como a defesa militar, a manutenção da ordem, a distribuição da justiça e pouco mais, pois a iniciativa privada faz melhor uso dos recursos públicos.

CORRETA. A visão clássica é pautada no liberalismo econômico, que defende menor intervenção estatal.

2.2. Origem da visão clássica

A doutrina clássica se originou no século XVIII, por meio da **Escola Econômica Clássica**, cujo expoente é Adam Smith¹, defensor do **liberalismo econômico**, corrente que se pautava pela **liberdade de atuação do mercado**, mediante a filosofia do laissez-faire (“deixe fazer”), ou seja, o governo deve deixar o mercado com a liberdade suficiente para buscar a eficiência econômica. Essa corrente pregava que o mercado (iniciativa privada) seria suficiente no sentido de estimular a economia e proporcionar o bem-estar de todos, isto é, pautava-se pela perfeição do setor privado, sem considerar grandes falhas de mercado.

No caso de possíveis imperfeições do capitalismo exacerbado, foi estabelecida como medida de solução a ideia da Mão Invisível, sendo um mecanismo de ajustamento natural das falhas do setor privado para promover seu equilíbrio ou ajustar suas imperfeições.

2.3. Orçamento público na visão clássica

Nesse contexto clássico, ao Estado competia funções mínimas, restritas aos serviços públicos essenciais, resultando em um **orçamento reduzido** e, por consequência, um mínimo de tributação. Os investimentos seriam predominantemente realizados pela

sociedade devido à sua riqueza, e como efeito **não existia planejamento macroeconômico** do governo, situação que retirou a importância do aspecto econômico do orçamento público, tornando-o uma mera **peça de controle político**.

Para corroborar tal característica das contas públicas de orçamento reduzido, cita-se a expressão de Jean Baptista Say: “O melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for o menor possível.” (Entendimento conhecido como princípio de ouro.)

2.4. Fim do modelo clássico

O **modelo clássico perdurou relativamente até o ano de 1929** — ano da quebra da bolsa de valores de Nova York², conhecida como a primeira grande crise do mercado, situação que revelou alguns aspectos de **imperfeição do setor privado**. Tal crise passou a exigir maior intervenção do setor público a fim de estabilizar a economia, ou seja, o Estado não se restringirá ao mínimo, uma vez que o mecanismo natural de ajuste da economia, tido por Mão Invisível, mostrou-se insuficiente para evitar a recessão econômica originada nos Estados Unidos, e com repercussão global.

Como medida de solução para recuperação da crise de mercado, surge **outra abordagem da função do Estado, conhecida como keynesiana**, na qual ocorria maior intervenção direta do Estado na atividade econômica com vistas a estimular a demanda agregada, mediante a criação de emprego e a geração de renda.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] A crise mundial de 1929, aliada à situação vulnerável da cafeicultura brasileira, significou para a economia brasileira a ascensão da indústria nacional, com o desenvolvimento da produção de bens direcionados ao mercado doméstico.

CORRETA: No contexto brasileiro a crise de 1929 causou a queda da exportação do café devido à recessão econômica, uma vez que não havia demanda para o principal produto da economia nacional, bem como propiciou a ascensão da indústria nacional mediante o modelo de Estado produtor, implantado por Getúlio Vargas. A importância dos efeitos dessa crise para o Brasil foi a mudança de um país voltado à agricultura (setor 1º da economia) para um país dedicado à atividade de produção (setor 2º da economia).

Ante o exposto, observa-se que o assunto de intervenção estatal na economia é dividido principalmente em duas linhas doutrinárias:

- a) **Visão clássica.**
- b) **Visão keynesiana.**

2.5. Funções clássicas do Estado

As funções clássicas do Estado foram propostas por Musgrave e são conhecidas como funções fiscais ou funções orçamentárias. Tais funções³ são divididas em três tipos:

- a) **Função alocativa** – visa promover ajustamentos na alocação de recursos.
- b) **Função distributiva** – visa promover ajustamentos na distribuição de renda;
- c) **Função estabilizadora** – visa manter a estabilidade econômica.

A função alocativa é pautada na falta de eficiência necessária do sistema de mercado em **ofertar bens públicos e em investir na infraestrutura**, necessitando da atuação governamental tanto em **investimentos na infraestrutura econômica**, com o intuito de induzir o desenvolvimento, quanto na **provisão de bens públicos⁴ e bens meritórios**.

Questões de concurso – Esaf e Cespe

[AFTN – Auditor Fiscal – 1998] A função alocativa do governo está associada a fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado.

CORRETA, pois visa suprir falha de mercado relativa à oferta de bens públicos.

[Aneel – Administrativo – 2010] Uma das atribuições econômicas governamentais é a de promover ajustamentos na alocação de recursos, por exemplo, nas atividades relacionadas à expansão da infraestrutura econômica. A intervenção governamental é justificada pela ausência de condições no mercado que assegurem mais eficiência na utilização dos recursos econômicos.

CORRETA, pois o mercado não se mostra eficiente nos investimentos em infraestrutura.

A função distributiva é justificada pela **correção à falha de mercado decorrente da concentração de riqueza** dos fatores de produção e do preço que inviabiliza o acesso de camadas sociais mais baixas às utilidades econômicas. Aqui, deve-se fugir ou negar a idealização de Pareto⁵, uma vez que a eficiência econômica desse teórico pauta-se pela utilização máxima de fatores de produção, o que ocasiona maior concentração de riquezas. A atuação do governo ocorre por meio do orçamento público e do tributo progressivo, os quais são os principais instrumentos para distribuição. Exemplo: **políticas sociais para a área de assistência social**, na qual há direcionamento de recursos para os pobres, com destaque para o Programa de amparo assistencial estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).

Questão de concurso – Esaf

[CGU – AFC – 2006] Com base nas funções clássicas do Estado, julgue:

Na atual conjuntura brasileira, verifica-se atividade governamental no que se refere à distribuição de renda, via ações compensatórias, tais como as transferências de renda por meio da distribuição das cestas básicas.

CORRETA, pois o governo distribui renda dos ricos para os pobres.

A função estabilizadora é justificada para evitar crises econômicas atuando sobre quatro objetivos macroeconômicos:

- a) Manutenção de elevado **nível de emprego**.
- b) Estabilidade nos **níveis de preços**.
- c) Equilíbrio no **balanço de pagamentos**; e
- d) Razoável taxa de **crescimento econômico**.

Questão de concurso – Esaf

[CGU – AFC – 2006] Com base nas funções clássicas do Estado, julgue:

A função estabilizadora do governo concentra seus esforços para manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda.

CORRETA, pois atende aos objetivos de manter elevado nível de emprego de fatores de

produção (recursos) e de estabilizar os níveis de preços a fim de evitar a corrosão do valor da moeda.

Os dois primeiros objetivos são resultados da Demanda Agregada (DA), justificando a **atuação do governo sobre tal demanda**, mediante o orçamento público, importante instrumento da política de estabilização, ao realizar compras governamentais e gastos com funcionários públicos no plano da despesa, bem como ao controlar preços mediante a redução de compras das famílias com o aumento dos tributos (relação entre receita pública e renda nacional), no plano da receita. Como exemplo do objetivo voltado a aumentar o nível de emprego cita-se o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Cabe destacar que a política de estabilização pode acionar mudanças orçamentárias tanto pelo lado da receita, ao alterar alíquotas de tributos, quanto pelo lado da despesa, ao incentivar programas de obras públicas.

Questão de concurso – Cespe

(Aneel – Administrativo – 2010) Acerca das finanças públicas, julgue o item subsequente.

No cumprimento da função estabilizadora da economia, o governo pode fazer uso de instrumentos macroeconômicos, como a política fiscal e a monetária. A política fiscal pode-se manifestar diretamente por meio da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente pela alteração das alíquotas de impostos. **CORRETA.** O governo atua com vistas a estabilizar a economia tanto pelo lado da despesa pública quanto pelo lado da receita.

2.6. Evolução das funções do governo

A evolução das funções do Estado na economia decorreu do principal doutrinador do **papel intervencionista**, o economista Keynes, cujo objetivo foi buscar medida salvadora do sistema capitalista durante a depressão dos anos 1930. O **modelo keynesiano** pautou-se em medidas macroeconômicas a fim de buscar o aumento do nível de emprego por meio de **esforços voltados para demanda global** e investimento global, os quais determinam a renda global com o intuito de aquecer o motor da economia.

O controle de tais variáveis macroeconômicas seria atribuído apenas ao Estado, definindo, assim, a aceitação natural da intervenção do Estado na economia mediante recursos de **estabilização econômica**, tais como controles sobre os preços, sobre o nível de emprego dos fatores de produção e sobre a demanda agregada.

2.7. Papel do Estado na visão keynesiana

A visão keynesiana do Estado é a de **Estado Não Mínimo**, uma vez que o governo deveria intervir com a maior intensidade possível na economia, **ampliando suas funções** para atividades do setor de produção (industriais), caracterizando o Estado-produtor, o qual passou a ofertar inclusive bens privados.

2.8. Origem da visão keynesiana

Surgiu como medida de solução para a depressão dos anos 1930, decorrente da crise de mercado, pautando-se na crítica do modelo clássico ao expressar que a economia sem a

presença do governo seria vítima de suas próprias crises, ou seja, a participação do Estado é crucial para regular a atividade econômica no sentido de evitar futuras crises.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – 2005) Baseada na visão clássica das funções do Estado na economia, julgue se a opção seguinte foi defendida por J.M. Keynes.

A economia sem a presença do governo seria vítima de suas próprias crises, cabendo ao Estado tomar determinadas decisões sobre o controle da moeda, do crédito e do nível de investimento.

CORRETA, pois evidencia a visão keynesiana de intervenção do Estado na economia.

Até 1930 predominava na economia um pensamento liberal, fruto da teoria clássica, baseada na Lei de Say: “a oferta cria sua procura”. Com a crise dos anos 1930, sofrida pelos países capitalistas, houve uma queda brutal da atividade e uma elevação do desemprego e da capacidade ociosa dos fatores de produção, **mostrando que o mercado por si só não é suficiente para levar o sistema econômico ao pleno emprego.**

Em 1936, o economista inglês Keynes publicou um trabalho intitulado “**A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**”, culminando no desenvolvimento do chamado **Princípio da Demanda Efetiva** como base para determinação do produto e da renda.

De acordo com Keynes, a intervenção do governo é necessária no sentido de regular a atividade econômica e levar a economia ao pleno emprego mediante o estímulo da demanda efetiva. O governo, principalmente por meio de seus gastos, seria um elemento fundamental para a inversão do quadro de recessão e desemprego, uma vez que, ao aumentar as despesas públicas, resultaria em elevação da despesa agregada. Por aumentar, desse modo, a participação do setor público na atividade econômica, o modelo keynesiano é dito intervencionista ou fiscalista.

2.9. Orçamento público na visão keynesiana

Nesse modelo doutrinário, o **orçamento público** apresenta-se **deficitário**, tendo em vista o **aumento de gastos** decorrentes da intervenção direta na economia com o propósito de estimular a demanda agregada. Nesse sentido, o Estado atuava por meio da política fiscal ao gerar gastos decorrentes da produção de insumos, da criação de empregos e do aumento de consumo com o intuito de absorver parte da oferta gerada pelo mercado.

Como efeito do aumento de despesas, ocorreu **aumento do nível de tributação** para financiar o deficitário orçamento público.

Tendo em vista que os **investimentos, principalmente em infraestrutura**, seriam realizados pelo Estado com o intuito de estabilizar a economia, ocorreu o início do **planejamento macroeconômico** do governo, situação que destacou a importância do aspecto econômico do orçamento público.

Questão de concurso – Esaf

(MPOG – ATPS – 2012) O Plano de Metas do governo JK para o período correspondente entre os anos 1955 e 1960 dava tratamento especial aos setores de siderurgia, refino de petróleo, energia e transporte, com a orientação de maior parte dos investimentos públicos.

CORRETA, pois tal plano retrata a visão intervencionista voltada para investimentos.

Tal aspecto é evidenciado pelo impacto das medidas governamentais com vistas ao crescimento econômico, cujo desempenho é demonstrado pelo aumento do **Produto Interno Bruto – PIB**⁶:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{G} + \text{I}$$

Legenda:

C – Consumo: o impacto nessa variável é representado pelas compras governamentais. Exemplos: gastos mediante licitação.

G – Gastos Governamentais: o impacto nessa variável é representado pelas demais despesas do governo como geração de empregos. Exemplo: concurso público.

I – Investimento: o impacto nessa variável é representado pelos investimentos públicos. Exemplos: aplicação nas indústrias de base, gastos em infraestruturas.

Teorias sobre o Crescimento das Despesas Públicas

O crescimento das despesas públicas foi uma característica marcante da economia durante o século XX, evidenciando, assim, o aumento das funções do Estado. Tal crescimento ocorreu tanto em países de economia socialista (coletivizada) quanto em nações capitalistas, demonstrado pela maior participação governamental nas variáveis que compõem o PIB, quais sejam o consumo, os gastos governamentais e os investimentos. Os motivos para o crescimento das despesas públicas são apresentados a partir de teóricos de duas correntes doutrinárias:

1. Corrente de interpretações neoclássicas e keynesianas:

1.1. **Adolf Wagner**, em 1880, com a **Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais**: à medida que cresce o nível de renda em países industrializados o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do País.

Questão de Concurso – Cespe

(TCU – ACE – 2008) A chamada Lei de Wagner preconiza que, em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas que o nível de renda, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.

CORRETA, pois está conforme a ideia preconizada por Adolf Wagner, em 1880.

1.2. **Richard Bird** com a **Lei de Razões do Crescimento das Despesas Públicas**, comprovada ao apontar três causas determinantes da evidência formulada por Adolf Wagner, ou seja, o aumento dos gastos públicos decorre de:

- a) Crescimento das funções administrativas e de segurança.
- b) Crescentes demandas por maior bem-estar social, principalmente nas áreas de educação e saúde; e
- c) Maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo da economia.

1.3. **Peacock & Wiseman**, com a formulação de que o crescimento dos gastos totais do governo em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo.

Os autores expressam que o aumento da despesa pública é baseado em **especulação de fontes de financiamento**, ou seja, na possibilidade de se obter receitas públicas.

1.4. **Musgrave & Musgrave** explicam que a elevação do gasto público deriva dos seguintes fatores:

- a) Crescimento da renda per capita e aumento da demanda por bens e serviços públicos, em razão da reivindicação de programas culturais, de lazer, educação superior.
- b) Mudanças tecnológicas, devido ao aumento de gastos militares e com pesquisas científicas.
- c) Mudanças populacionais: se a taxa de crescimento da população é alta, o Estado gasta mais, por exemplo, com educação.
- d) Os custos relativos dos serviços públicos, em consequência do aumento de preços decorrentes da inflação.
- e) Mudanças no alcance das transferências, devido ao aumento de benefícios relacionados às transferências sociais, tais como previdenciários.
- f) Disponibilidades de alternativas para a tributação, graças à maior eficiência na máquina arrecadadora do governo;
- g) Efeito-limite e finanças de guerra, em razão do aumento da ação pública em momentos de anormalidades políticas. O efeito-limite tributário dispõe que após o estado de anormalidade a sociedade aceita a carga tributária do período anormal, resultando em aumento do gasto governamental;
- h) Fatores políticos e sociais, devido à exigência por mais empreendimentos dos novos grupos sociais.

2. Corrente de Interpretações Neoinstitucionalistas e Importância da Burocracia:

Essa recente visão doutrinária cita que o aumento do aparelho Estatal decorre de influências institucionais, organizacionais e do comportamento burocrático.

2.1. **Corrente *public choise***, que considera como causa principal do crescimento das despesas públicas a diversidade existente entre o processo político e o processo de mercado, uma vez que este distribui renda de forma desigual, exigindo mais gastos públicos com distribuição, e aquele distribui votos indistintamente a todas pessoas, recrutando mais despesas públicas.

2.2. **Niskanen**. Seu estudo expressa que os burocratas configuram a organização produtora encarregada da provisão de bens e serviços a um público-alvo, recebendo do setor patrocinador o volume específico de recursos orçados. Assim, o aumento dos gastos públicos decorre da questão de o burocrata ser um maximizador do orçamento, pois seu nível de oferta de bens e serviços é maior que o nível ofertado pelo mercado.

2.10. Fim do modelo keynesiano

O modelo interventor perdurou até meados da década de 1970, quando alterações no contexto internacional, impulsionadas principalmente pela globalização de mercados, tornaram insustentável a sua manutenção. Essas mudanças referem-se a uma nova visão do

papel de Estado — o **Estado Regulador** —, originada da corrente econômica do neoliberalismo, que pregava a redução da participação do Estado na economia ao priorizar as seguintes atividades:

Descentralização de serviços públicos para o setor de mercado, representada pelas **delegações** de atividades antes executadas pelo governo e pela onda de **privatizações**. Essa atividade é pautada na **crítica da prestação ineficiente de serviços públicos pelo Estado produtor**.

Fomento ao setor privado para a execução de funções antes desempenhas pelo Estado. Atividade representada pelos subsídios governamentais para o desempenho de serviços voltados para a área da cultura, saúde, educação. Aqui o governo atua em parceria com o mercado, **complementando sua atuação**.

Regulação das atividades executadas pelo mercado a fim de buscar o bem-estar da coletividade mediante a normatização de condutas e a repressão ao abuso de preços exigidos principalmente pelas concessionárias de serviços públicos.

Questão de concurso – Cespe

[MCT – Analista – 2008] A ideia de que, nas modernas economias de mercado, o governo, ao invés de substituir a iniciativa privada, deve complementá-la, colide com a função reguladora do Estado.

ERRADA, pois na visão de Estado Regulador o governo atua em parceria com o setor privado mediante incentivos para prestação de serviços à sociedade. Desse modo, a complementação do mercado pelo governo não é contrária à visão de Estado Regulador, e sim uma atividade característica da visão neoliberal.

Cabe destacar que em torno dos anos 1950 havia nas finanças públicas brasileira duas visões de pensamento desenvolvimentista no setor público:

- a) A **“não nacionalista” ou liberal** – corrente pautada em **intervenção mínima do Estado**, devendo ocorrer intervenção em último caso. Tal visão pautava-se nas atividades de fomento ao setor privado, de regulação econômica e de alocação de insumos.
- b) A **“nacionalista”** – corrente pautada na **maior intervenção estatal** na economia, mediante a estatização de atividades econômicas e a criação de empresas estatais. Salienta-se que essa foi a visão predominante na época.

Exercícios

Visão clássica – exercícios 1 a 10

1. [Esaf – STN – AFC – 2008] Sobre a Escola Clássica (liberalismo) é **CORRETO** afirmar:

- a) Trata-se de um sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, com o objetivo de proporcionar padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais.
- b) Admite, por princípio, que a ação do Estado deve restringir-se ao mínimo indispensável, como a defesa militar, a manutenção da ordem, a distribuição da justiça e pouco mais, pois a iniciativa privada faz melhor uso dos recursos públicos.
- c) Deu-se a partir das décadas de 1980 e 1990, a reboque da crise fiscal, do início do processo de globalização da economia e da ineficiência do Estado na produção de bens e serviços.

- d) De caráter nacionalista e intervencionista, preconiza para o Estado uma política econômica e financeira fundada na maior posse de dinheiro e metais preciosos, acreditando que nisso reside a base da prosperidade.
- e) Corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas. Nos Estados Unidos, certos aspectos de seu desenvolvimento ocorreram, particularmente, no período de vigência do *New Deal*.

2. (Esaf – AFTN – Auditor Fiscal - 1998) A função alocativa do governo está associada a:

- a) Controle da demanda agregada visando minimizar os efeitos sobre o bem-estar social e crises de inflação ou recessão.
- b) Intervenção do Estado na economia, para alterar o comportamento dos níveis de preços e emprego.
- c) Fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado.
- d) Utilização de instrumentos de política fiscal, monetária, cambial, comercial e de rendas.
- e) Implementação de uma estrutura tarifária progressiva.

3. (Esaf – CGU – AFC – 2006) Com base nas funções clássicas do Estado, assinale a única opção FALSA.

- a) As necessidades meritórias são aquelas que também são atendidas pelo setor privado e, portanto, não estão sujeitas ao princípio da exclusão.
- b) A função estabilizadora do governo concentra seus esforços para manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda.
- c) As necessidades meritórias e as necessidades sociais são atendidas no Brasil, pelas três esferas de governo.
- d) Na atual conjuntura brasileira, verifica-se atividade governamental no que se refere à distribuição de renda, via ações compensatórias, tais como as transferências de renda por meio da distribuição das cestas básicas.
- e) A função alocativa do governo está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado.

4. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) No Brasil, a concentração espacial da produção tem sido apontada como um problema regional. Essa questão não é mais relativa ao crescimento econômico, mas sim de existência de regiões com baixa atividade econômica vis-à-vis outras regiões em que a dinâmica econômica é bastante acentuada. Assim, pode-se afirmar que:

- a) A região Nordeste tem crescido a taxas maiores que a média nacional e apresenta, nesta última década, renda *per capita* maior que a da região Centro-Oeste.
- b) Não há desigualdade regional na região Sul.
- c) A política social é suficiente para resolver o problema da concentração espacial da produção.
- d) Os investimentos públicos não têm sido suficientes para reduzir as disparidades de renda entre as grandes regiões brasileiras.
- e) Os processos migratórios têm ajustado as diferenças tanto de renda per capita quanto de renda absoluta entre as regiões.

5. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) A crise mundial de 1929, aliada à situação vulnerável da cafeicultura brasileira, significou para a economia brasileira:

- a) Um momento de consolidação do modelo primário-exportador.
- b) A ascensão da indústria nacional, com o desenvolvimento da produção de bens direcionados ao mercado doméstico.
- c) Um aumento da importação de bens de consumo.
- d) A manutenção da pauta de importações do país.
- e) A intensificação dos investimentos na cultura do café.

6. (Esaf – CGU – AFC – 2004) A necessidade de atuação econômica do setor público prende-se à constatação de que o sistema de preços não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas ou funções. Assim, é CORRETO afirmar que a função distributiva do governo está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos eficientemente pelo sistema de mercado.

7. (Esaf – STN – AFC – 2005) Devido a falhas de mercado e tendo em vista a necessidade de aumentar o bem-estar da sociedade, o setor público intervém na economia. Identifique a opção CORRETA inerente à função alocativa.

- a) O setor público oferece bens e serviços públicos, ou interfere na oferta do setor privado, por meio da política fiscal.
- b) O setor público age na redistribuição da renda e da riqueza entre as classes sociais.
- c) Adotando políticas monetárias e fiscais, o governo procura aumentar o nível de emprego e reduzir a taxa de inflação.
- d) Adotando políticas monetárias e fiscais, o governo procura manter a estabilidade da moeda.
- e) O governo estabelece impostos progressivos, com o fim de gastar mais em áreas mais pobres e investir em áreas que beneficiem as pessoas carentes, como a educação e saúde.

8. (Cespe – DPU – Economista - 2010) A existência de falhas de mercado que levem à desigualdade na distribuição da riqueza, não está relacionada aos objetivos do Estado, quais sejam eficiência, equidade e estabilidade.

9. (Cespe – Ministério do Esporte – Economista – 2008) A imposição de alíquotas elevadas sobre o consumo de bens de luxo colide com as funções alocativa e distributiva do governo.

10. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) A proposta de criação da Sudene tomou como base o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O relatório intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, aponta como um grave problema:

- a) As disparidades de renda entre trabalhadores e capitalistas na região Nordeste.
- b) A baixa demanda por produtos de tecnologia de ponta na região Nordeste.
- c) Uma agricultura familiar bastante desenvolvida no Nordeste, mas com difícil acesso ao crédito.
- d) As disparidades de níveis de renda existentes entre o Nordeste e o Centro-Sul do país.
- e) O rebatimento da crise do petróleo nos investimentos públicos na região Nordeste.

Visão keynesiana – exercícios 11 a 17

11. (Esaf – STN – AFC – 2005) Baseada na visão clássica das funções do Estado na economia, identifique a opção que foi defendida por J.M. Keynes.

- a) As funções do Estado na economia deveriam ser limitadas à defesa nacional, justiça, serviços públicos e manutenção da soberania.
- b) As despesas realizadas pelo governo não teriam nenhum resultado prático no desenvolvimento econômico.
- c) A participação do governo na economia deveria ser maior, assumindo a responsabilidade por atividades de interesse geral, uma vez que o setor privado não estaria interessado em prover estradas, escolas, hospitais e outros serviços públicos.
- d) A economia sem a presença do governo seria vítima de suas próprias crises, cabendo ao Estado tomar determinadas decisões sobre o controle da moeda, do crédito e do nível de investimento.
- e) A atuação do governo se faria nos mercados onde não houvesse livre concorrência e sua função seria a de organizá-la e defendê-la, para o funcionamento do mercado e para seu equilíbrio.

12. (Cespe – Ipajm-ES – Contador – 2010) Foi particularmente a partir da revolução keynesiana que o orçamento passou a ser concebido como instrumento de política fiscal, com vistas à estabilização, à expansão ou à retração da atividade econômica.

13. (Esaf – STN – AFC – 2005) Analisado, historicamente, o setor público tem, ao longo do último século, dilatado sobremaneira suas funções, tanto no plano econômico como no social. Uma série de razões básicas é responsável pela expansão da atividade do Setor Público. No que diz respeito a essas razões, indique a opção Falsa.

- a) Crises econômicas de âmbito mundial.
- b) Redução da taxa de crescimento populacional.
- c) Necessidade de estruturação e afirmação do processo de industrialização, no caso de países subdesenvolvidos.
- d) Crescente militarização das nações.
- e) Necessidade de modernização da infraestrutura de transportes.

14. (Cespe – MCT – Analista – 2008) A ideia de que, nas modernas economias de mercado, o governo, ao invés de substituir a iniciativa privada, deve complementá-la, colide com a função reguladora do Estado.

15. (Cespe – MCT – Analista – 2008) Não obstante as discussões sobre a redefinição das funções do Estado moderno, não está em questão o seu papel na produção dos bens públicos. Aos bens públicos tradicionais, que compreendem a defesa, a justiça e a segurança, têm-se agregado crescentemente novas áreas, entre as quais se destacam a proteção e o trato das questões ambientais.
16. (Cespe – Inmetro – Tecnologista – 2009) O crescimento dos gastos públicos nos países industrializados decorre, em parte, do aumento da capacidade tributária, que permite o financiamento dessas despesas, bem como da expansão dos gastos com seguridade social, decorrentes do aumento da longevidade da população.
17. (Cespe – TCU – ACE – 2008) A chamada Lei de Wagner preconiza que, em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas que o nível de renda, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.

Gabarito

1 – B 4 – A 7 – A 10 – D 13 – B 16 – C
2 – C 5 – B 8 – E 11 – D 14 – E 17 – C
3 – A 6 – E 9 – E 12 – C 15 – C

Falhas de Mercado e o Papel do Governo

O capítulo aborda as imperfeições de mercado e os mecanismos adotados pelo governo com intuito de saná-las.

3.1. Falhas de mercado

3.1.1. Conceito

Falhas de mercado são imperfeições do setor privado, devido a sua incapacidade de corrigir situações decorrentes de concentração, externalidades, e necessidade de ofertar bens públicos, exigindo, desse modo, a intervenção do governo.

Tais imperfeições são fenômenos que impedem que a economia alcance o estado de bem-estar social, por meio do livre mercado, ou seja, sem a interferência do governo.

3.1.2. Classificação

As principais falhas do setor privado são classificadas em:

3.1.2.1. Existência de bem público

Bens públicos são bens que o mercado por si só é incapaz de produzir, devido à dificuldade de se estabelecer o preço para seu consumo. Essa dificuldade decorre da característica de indivisibilidade, ou seja, são **bens não excludentes**¹ e, por efeito, não rivais².

Exemplos de bens públicos: Segurança nacional, justiça, praças e avenidas.

Questão de concurso

(STN – AFC – 2008) Um exemplo de bem público puro é o sistema de defesa nacional, cujo consumo se caracteriza por ser não excludente e não rival.

CORRETA. Bem público puro é não excludente e não rival.

Cabe ressaltar que bem público é aquele em que, uma vez constituído, há inviabilidade de impedir o seu uso, devido à dificuldade do estabelecimento de preço, sendo, portanto, um bem indivisível.

Esse tipo especial de bem ou serviço, cujas **características dificultam a sua produção privada**, o contrapõe ao bem privado, por ser indivisível e dificultar a exclusão do usuário mediante a aplicação de preço.

Por não ser possível excluir indivíduos do seu consumo, esses bens **resultam no efeito “carona” (free rider)**, ou seja, parcela da sociedade utiliza os benefícios do bem público, mas não arca com o seu custeio. Dessa maneira, o natural é que o governo ofertasse os bens

públicos, pois é o único com poder de instituir tributo para o custeio desses bens.

Por outro lado, cabe destacar que o **bem privado** é aquele que pode ser individualizado mediante a precificação, ocasionando a exclusão de usuários que não arcam com o preço e, por efeito, a rivalidade em relação aos que usufruem desse bem. A título de exemplo, cita-se a lata de refrigerante utilizada para matar a sede de quem pagou por ela.

A combinação do bem público com o bem privado resulta em outro tipo de bem, o **meritório**:

Bem meritório é o bem intermediário entre o bem público e o privado, uma vez que apresenta a característica da exclusividade (caráter de bem privado) e gera externalidade positiva (caráter de bem público). A título de exemplo, citam-se os **serviços de saúde e de educação**, uma vez que as utilizações de uma maca hospitalar e de uma cadeira escolar excluem outro usuário, entretanto, propicia vigor físico e intelectual para o cidadão desempenhar seu trabalho.

A tabela abaixo elucida as diferenças dos citados bens:

Bem Privado	Bem Meritório	Bem Público
Individualizados		Não individualizados
Rivalidade		Não rivalidade
Exclusão no caso de pagamento	Sua natureza de bem privado tem menor importância do que sua utilidade social (externalidade). Seu uso pode ser inviabilizado	Não exclusão
Produção pelos setores privado e público		Produção pelos setores público e privado

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – 2005) No que diz respeito aos bens públicos, semipúblicos e privados, indique a única opção INCORRETA.

a) Bens públicos são os bens que o mecanismo de preços não consegue orientar os investimentos a fim de efetuar sua produção.

b) Bens públicos têm a característica de serem usados por todos, indistintamente, não importando o nível de renda ou condição social.

c) Bens semipúblicos satisfazem ao princípio da exclusão, mas são produzidos pelo Estado.

d) O serviço meteorológico é um exemplo de bem de consumo não rival.

e) Serviços de saúde e saneamento são bens públicos, uma vez que seus custos podem implicar preços muito altos para que as pessoas pobres possam ter acesso aos mesmos.

Alternativa **e**, pois o serviço de **saúde** é um bem **semipúblico**; além disso, o bem público não apresenta apenas os pobres como usuários, já que possui como característica a universalidade, ou seja, a possibilidade de ser usado por todos os cidadãos, independentemente da condição social.

3.1.2.2. Externalidades

É quando a atuação de um agente econômico possui efeito em outro agente, decorrente de transações sobre as quais esses agentes não exercem controle. Essas externalidades podem ser divididas em dois tipos:

a) **Externalidade positiva** – quando a ação de um agente econômico afeta positivamente outro. O **benefício social** pode ser maior ou igual ao benefício privado. Na prática, os

indivíduos realizam menos dessas ações do que a sociedade desejaria, daí a necessidade de intervenção governamental para estimular tais ações mediante subsídios ou isenções fiscais.

Exemplos: Reciclagem, invenções científicas, despoluição da natureza, investimento em infraestrutura.

Cabe destacar a aparente incoerência de se enquadrar a externalidade **positiva** como **falha de mercado**. Esse tipo de externalidade, apesar de positiva, representa uma falha devido à dificuldade de se estabelecer preço para se definir o valor do benefício e ao fato de ocorrer em um nível menor que o desejado pela sociedade.

b) **Externalidade negativa** – quando a ação de um agente econômico afeta negativamente outro. O **custo social** pode ser maior ou igual ao custo privado. Na prática, os indivíduos realizam mais dessas ações do que a sociedade desejaria, daí a necessidade de intervenção governamental para inibir tais ações mediante o aumento de tributação ou aplicação de multas.

Exemplos: Congestionamento de veículos, poluição, cigarro em ambiente fechado.

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC – 2008] A correção de externalidades, pelo governo, pode ser feita mediante tributação corretiva, no caso de externalidades positivas, ou aplicação de subsídios, no caso de externalidades negativas.

ERRADA. A tributação corretiva é medida para externalidades negativas e a aplicação de subsídios para externalidades positivas.

Formas de corrigir a externalidade

O governo pode corrigir a externalidade com as seguintes estratégias:

I. Direito de propriedade – é o direito ou não de um agente realizar a externalidade.

Exemplo: Caso um músico tenha o direito de fazer barulho ao tocar bateria em um condomínio residencial, um estudante pode comprar o seu silêncio a fim de obter eficiência no seu estudo.

II. Internalizar a externalidade – fazer com que os indivíduos assumam integralmente a responsabilidade de seus atos. **Exemplo:** Determinação para despoluição de derramamento de óleo no mar e recuperação ambiental.

III. Intervenção governamental – pode ocorrer de duas maneiras:

a) Mecanismos baseados no mercado: colocação de um imposto/multa, introdução de um subsídio e venda de direitos de poluição.

b) Regulamentação: edição de atos normativos no sentido de restringir a atividade econômica nociva e estimular a atividade econômica benéfica.

3.1.2.3. Assimetria de informação

É a falha na qual há insuficiência da informação ou falta de seu conhecimento pelo mercado, podendo ocasionar barreira (entrave) em relação à mobilidade dos fatores de produção, tal como a entrada de uma empresa em um ramo da economia. **Exemplo:** O mercado não consegue informação precisa sobre a oferta de trabalho; nesse caso, cria-se um órgão (Sine) para intermediar a informação entre a demanda (empresas) e a oferta de mão

de obra (famílias).

3.1.2.4. Falhas de competição/concentração

É a falha na qual há concentração da oferta (monopólio), podendo ocasionar o poder de mercado por parte da empresa.

Exemplo: Monopólio natural, tal como nos serviços de abastecimento de água e energia elétrica, cujo fornecimento requer a construção de infraestrutura com características que favoreçam apenas um ofertante para que possa ocorrer a economia de escala.

Tipos de monopólio

O monopólio pode ser dividido **em natural ou legal**. No primeiro caso referente a uma questão econômica, a própria estrutura do mercado favorece a concentração da oferta a fim de propiciar mais bem-estar para a sociedade, representado por menor preço do serviço devido à economia de escala; no segundo caso, a norma estabelece a concentração da atividade, tal como a exploração de minerais nucleares, definido no art. 177 da CF/1988:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

§ 1º. A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

Cabe salientar que a exploração de petróleo pode ser desempenhada por empresas privadas, em razão da quebra do monopólio ocorrida em 1995, mediante a Emenda Constitucional nº 9. Situação que demonstra a mudança do papel do Estado de interventor para regulador.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – Econômico – 2008) A década de 1990 é uma década onde se procederam importantes reformas institucionais. Em relação a estas mudanças institucionais, julgue.

Pela Emenda Constitucional nº 9, o setor de petróleo deixou de ser prerrogativa exclusiva da atuação do Estado e abriu caminho para a introdução da competição no setor de petróleo, mesmo com a manutenção do controle acionário da Petrobras por parte da União.

CORRETA.

O mercado no qual há inexistência ou insuficiência de oferta ou demanda é conhecido como **mercado incompleto**, isso representa uma falha do setor privado, tendo em vista a necessidade de estímulo pelo governo para ajustar a incompletude de compradores ou

vendedores.

Exemplo: Desinteresse de agricultores em produzir, apesar da necessidade por alimentos, exigindo subsídio do governo para produção agrícola. A oferta e demanda de trabalhadores qualificados evidencia o caso de mercado incompleto ou imperfeito, conforme ocorreu na década de 1970, período de rápido crescimento econômico, no qual houve aumento da demanda por este tipo de trabalhadores sem acompanhamento da respectiva oferta, culminando em aumento dos salários da mão de obra qualificada e, portanto, numa piora da distribuição de renda.

3.1.2.5. Desigualdade

É a falha na qual ocorre **concentração de renda**, aumentando a desigualdade econômica e social entre as classes sociais. Nesse caso, o governo atua no sentido de estimular a igualdade social, seja por meio de incentivos às classes sociais mais baixas, seja por meio de restrições às classes sociais mais altas. O efeito da desigualdade no mercado de trabalho é demonstrado pela dificuldade de um cidadão pobre obter um bom emprego.

Cabe destacar que a insuficiência de renda é uma falha de mercado, uma vez que em economias subdesenvolvidas, os baixos níveis de renda inibem os investimentos em infraestrutura ou na produção de determinados bens por não serem atrativos para o mercado, tendo em vista o risco de baixo retorno do gasto.

3.2. O papel do governo

O papel do governo é **corrigir as falhas de mercado mediante** a maior ou menor **intervenção direta do Estado** na produção de bens e serviços. Considerando as diversidades de infraestrutura econômica, sociais, culturais e democráticas entre os países, o Estado pode assumir dois **papéis: o de produtor e o de regulador:**

3.2.1. Estado produtor

Papel governamental que predominou no Brasil a partir da década de 1930 até meados da década de 1990. Essa atuação estatal, pautada pela **maior intervenção na economia**, se iniciou com Getúlio Vargas, mediante a **política de substituição de importações**, na qual o Estado passou a atuar no setor secundário da atividade econômica (produção), tendo como maior expoente, na época, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1942.

Esse modo de atuação estatal ficou evidente com a política keynesiana, adotada nos Estados Unidos, sendo baseada no estímulo da demanda agregada (compradores) para recuperar a economia após a crise de 1929.

Nesse contexto, o Estado tinha uma **participação mais ativa** na economia, uma vez que atuava diretamente na exploração de atividade econômica (Estado produtor) e na prestação de serviços públicos.

Atualmente, o Estado produtor é representado pela Petrobras e Telebras.

Atuação subsidiária do Estado na economia

O atual modelo estatal é pautado na mínima intervenção do governo na exploração de atividade econômica, sendo a atuação estatal no mercado uma medida excepcional. Essa

situação, expressa no art. 173 da CF/1988, é conhecida como **princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado na economia**, sendo permitida em dois casos:

- a) Relevante interesse coletivo – RIC; ou
- b) Imperativos da Segurança Nacional – ISN.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

3.2.2. Estado regulador

Papel governamental que predominou no Brasil em meados da década de 1990 com a reforma do Estado, evidenciada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, o qual seguiu as diretrizes do neoliberalismo, pautado na ideia de **Estado mínimo**, ou seja, o Estado **deve se preocupar com as suas funções essenciais** e adotar a solução de mercado para as demais.

Nesse contexto, o Estado apresenta uma **participação menos ativa na economia**, uma vez que atua indiretamente na exploração de atividade econômica e na prestação de serviços públicos; predominando, assim, as **atividades de fomento**³, **de delegação** por colaboração (concessão, permissão e autorização de serviços públicos) e **de regulação** dessa delegação da execução de serviços.

Predomínio da função reguladora

O predomínio do Estado na função reguladora é pautado pela mínima intervenção na exploração direta de atividades econômicas, dando destaque às **funções de Fiscalização, Incentivo e Planejamento** (FIP), conforme expressa o art. 174 da CF/1988:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A função de planejamento envolve a prestação de serviços públicos, sendo evidenciada pelo Plano Plurianual (PPA) e pelos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Salienta-se que o PPA possui a **forma de lei**; desse modo, o **planejamento é determinante** para o setor público e indicativo principalmente para os investimentos do mercado. A função de fiscalização evidencia o aspecto regulador, e a função incentivo, o papel do fomento.

Como evidência desse papel estatal, destacam-se as modificações institucionais relativas tanto à função reguladora, tal como a **criação das agências reguladoras** como a ANP e Anatel, quanto à função de fomento com a hipertrofia do setor público não estatal (3º Setor), com as qualificações de associações civis em Organizações Sociais (OS) e em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), bem como o aumento da participação da sociedade civil no planejamento e na prestação de serviços públicos por meio de conselhos deliberativos de políticas públicas, e o orçamento participativo.

No papel de descentralizador de atividades, cabe destacar a **relação de agente principal**, na qual o Estado (principal), titular dos serviços públicos, contrata uma empresa (agente), prestador de serviços públicos, e esta tendenciosa a priorizar seu próprio interesse, tal como o aumento de lucros, acaba divergindo do interesse estatal ou público. Para garantir o atingimento do interesse social, o Estado utiliza-se de instrumentos como a criação de Agências Reguladoras para inibir a busca dos interesses de mercado.

Falhas de governo

A condução da política econômica evidencia que as falhas não estão restritas ao mercado, sendo apresentadas também pelo governo como resultado da má condução das funções alocativa, distributiva e estabilizadora. Seguem, abaixo, as principais falhas de governo:

- a) **Falta de estimular a *accountability***, a responsabilização política dos governantes em relação à sociedade, a qual se desdobra em:
 - a.1) Ausência ou irregular prestação de contas, devido ao insuficiente aparelhamento dos órgãos de contas, e a sua dependência política, conforme ocorre nas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI.
 - a.2) **Ineficiência da estrutura de órgãos de controle**, principalmente em âmbito de entes menores.
 - a.3) **Insuficiência do estímulo de transparência fiscal e de participação da sociedade** na condução de políticas públicas, como a ausência de regulamentação da participação no orçamento e a demora na institucionalização do controle social.
- b) **Estruturação ineficaz do método orçamentário**, que culmina nos frequentes atrasos de publicação da Lei Orçamentária.
- c) Falta de transparência e regulamentação efetiva do financiamento de campanhas eleitorais.
- d) **Direcionamento de políticas públicas** permitido por práticas de intercâmbio de votos, logrolling, um mecanismo parlamentar como solução para driblar as limitações da regra da maioria de votos, superando a dificuldade de obter decisões ótimas em âmbitos coletivos;
- e) **Corrupção permitida**:
 - e.1) Pelos caçadores de renda (rent seeking) – evidenciada pela pressão ao governo para transferências via subsídio, isenções e alocações de dotações. Esses caçadores visam ao máximo de renda possível, independente do cumprimento de regras de conduta econômica e social, o que resulta geralmente em desperdícios de recursos econômicos.
 - e.2) Pela propina – meio financeiro de transformar relações impessoais em pessoais, visando à transferência de renda ilegal ou à apropriação indevida de recursos de terceiros.
 - e.3) Pela centralização estatal – marcada pelo excesso de regulamentação e falta de controle social, resultando em redução do crescimento econômico ao favorecer a alocação de recursos em atividades improdutivas e ao aumentar custos de transação desnecessários.
- f) **Descontrole de resultados fiscais e sua manipulação na tentativa de amenizar**

indicadores econômicos, o descontrole é demonstrado pelo excesso de déficits, resultante muitas vezes do desperdício de recursos ao falhar na alocação de políticas públicas por erro de focalização, como no caso de financiamento estudantil para estudantes de classe alta. A manipulação de índices econômicos pode ser feita mediante a alteração de rubricas contábeis ou mudança de metodologia de registro, como no caso do direcionamento do ganho de privatização para o fluxo de despesas em vez de reduzir o estoque da dívida.

Exercícios

1. (Esaf – STN – AFC – 2008) Sob determinadas condições, os mercados privados não asseguram uma alocação eficiente de recursos. Em particular, na presença de externalidades e de bens públicos, os preços de mercado não refletem, de forma adequada, o problema da escolha em condições de escassez que permeia a questão econômica, abrindo espaço para a intervenção do governo na economia, de forma a restaurar as condições de eficiência no sentido de Pareto.⁴ Nesse contexto, é **INCORRETO** afirmar:
 - a) Externalidades ocorrem quando o consumo e/ou a produção de um determinado bem afetam os consumidores e/ou produtores, em outros mercados, e esses impactos não são considerados no preço de mercado do bem em questão.
 - b) Consumidores podem causar externalidades sobre produtores e vice-versa.
 - c) A correção de externalidades, pelo governo, pode ser feita mediante tributação corretiva, no caso de externalidades positivas, ou aplicação de subsídios, no caso de externalidades negativas.
 - d) Um exemplo de bem público puro é o sistema de defesa nacional, cujo consumo se caracteriza por ser não excludente e não rival.
 - e) Falhas de mercado são fenômenos que impedem que a economia alcance o estado de bem-estar social, por meio do livre mercado, sem interferência do governo.
2. (Esaf – MPOG – APO – 2005) De acordo com a teoria das finanças públicas, existem algumas circunstâncias conhecidas como falhas de mercado, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Assinale a opção **FALSA** no tocante a tais circunstâncias.
 - a) Existências de bens públicos.
 - b) Externalidades.
 - c) Existência de monopólios naturais.
 - d) Maior transparência dos mercados.
 - e) Mercados incompletos.
3. (Esaf – Sefaz-SP – AFC – 2009) Os diversos bens existentes na economia são agrupados de acordo com dois critérios: exclusividade e rivalidade. Segundo esses critérios, assinale a opção **INCORRETA**.
 - a) Bens públicos puros possuem duas características: a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo.
 - b) Quando um bem é excludente, mas não rival, diz-se que existe um monopólio natural para esse bem.
 - c) Os benefícios derivados dos bens semipúblicos, somente em parte se submetem ao princípio da exclusão e apenas parcialmente são divisíveis.
 - d) A oferta de determinados bens, por meio do orçamento público, torna-se necessária quando eles são rivais ou se para esses bens se aplica o princípio da exclusão.
 - e) Os bens privados são bens cujo consumo é rival, de maneira que o consumo desses bens, por um indivíduo, impossibilita que outro indivíduo também os consuma.
4. (Esaf – STN – AFC – 2005) No que diz respeito aos bens públicos, semipúblicos e privados, indique a única opção **INCORRETA**.
 - a) Bens públicos são os bens que o mecanismo de preços não consegue orientar os investimentos a fim de efetuar sua produção.

- b) Bens públicos têm a característica de serem usados por todos, indistintamente, não importando o nível de renda ou condição social.
- c) Bens semipúblicos satisfazem ao princípio da exclusão, mas são produzidos pelo Estado.
- d) O serviço meteorológico é um exemplo de bem de consumo não rival.
- e) Serviços de saúde e saneamento são bens públicos, uma vez que seus custos podem implicar preços muito altos para que as pessoas pobres possam ter acesso aos mesmos.

5. (Esaf – Cespe – DPF – Agente – 2012) Os governos exercem função alocativa para corrigir a alocação de recursos utilizados na produção de bens geradores de externalidades negativas; na presença de externalidades positivas, a intervenção governamental é desnecessária.

6. (Cespe – BB – Certificação – 2009) Durante a crise econômica de 2009, a produção agrícola do Brasil foi reduzida, o que levou o governo brasileiro a criar, por meio do BB, uma linha de crédito com juros subsidiados para a agricultura nacional, uma vez que existia demanda potencial disposta a pagar preço superior ao custo de produção dos produtos agrícolas.

A situação hipotética acima apresentada, típica de falha de mercado — circunstância que impede a ocorrência de alocação ótima de recursos — é conhecida como:

- a) Existência de bem público.
- b) Externalidade.
- c) Falha de informação.
- d) Existência de monopólio natural.
- e) Mercado incompleto.

(Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) A respeito da atuação do governo nas finanças públicas e das formas de intervenção da administração na economia, julgue as seguintes questões.

7. A oferta de bens e serviços públicos é financiada basicamente por meio de impostos. Ao saber que não poderá ser excluído do consumo de determinado bem público, o indivíduo tem poucos incentivos para contribuir voluntariamente com seu financiamento, o que gera um problema denominado carona e justifica, economicamente, a necessidade de cobrança compulsória.

8. Proibir a produção ou consumo de um bem considerado nocivo a terceiros é uma forma comum de intervenção da administração pública na economia. Segundo o Teorema de Coase, em condições ideais, esse tipo de intervenção não seria necessária no caso de haver externalidades negativas, sendo suficientes, nesse caso, a definição clara dos direitos de propriedade e a possibilidade de livre negociação entre as partes afetadas pelo consumo do bem.

9. A provisão pública direta de bens e serviços é uma forma tradicional de intervenção do governo no sistema econômico, sendo, economicamente, os bens públicos definidos como os que possibilitam rivalidade e exclusão de algum indivíduo do consumo.

10. (FCC – TCE-SP – Auditor – 2008) É característica dos bens públicos:

- a) Princípio da exclusão do consumo.
- b) Externalidades negativas.
- c) Consumo não rival.
- d) Custo marginal próximo a zero.
- e) Deseconomias de escala em sua produção.

11. (Instituto Cidades – Unifesp – Economista – 2009) De acordo com a Teoria das Finanças Públicas, existem algumas circunstâncias conhecidas como falhas de mercado, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Assinale a opção FALSA no tocante a tais circunstâncias.

- a) Existência de bens públicos.
- b) Externalidades.
- c) Existência de monopólios naturais.
- d) Maior transparência dos mercados.

12. (Instituto Cidades – Unifesp – Economista – 2009) Com relação à Teoria das Finanças Públicas, analise os itens

abaixo e, em seguida, assinale a alternativa CORRETA:

- I. Monopólio natural se verifica quando o custo é minimizado concentrando toda a produção de um conjunto de bens e serviços em uma única empresa.
 - II. Bens Públicos são todos aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta.
 - III. A crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a uma redução da atuação do GOVERNO.
- a) Apenas a I e II estão corretas.
 - b) Apenas a I e III estão corretas.
 - c) Apenas a II e III estão corretas.
 - d) Todas estão corretas.

13. (Instituto Cidades – Unifesp – Economista – 2009) Sobre as externalidades, analise as afirmativas abaixo e, em seguida, assinale a alternativa CORRETA:

- I. Externalidades negativas estão atreladas à existência de custos sociais.
 - II. Internalizar externalidades apenas seria útil no caso de externalidades negativas.
 - III. Externalidades positivas estão atreladas à existência de benefícios sociais.
- a) Apenas a I e II estão corretas.
 - b) Apenas a I e III estão corretas.
 - c) Apenas a II e III estão corretas.
 - d) Todas estão corretas.

14. (Instituto Cidades – Unifesp – Economista – 2009) Sobre bens públicos e externalidades, não podemos afirmar:

- a) Os custos da empresa de fundição de cobre, que não está levando em conta os efeitos negativos da poluição, se tornam um caso de externalidades negativas.
- b) Dentre as soluções públicas para corrigir as externalidades destacam-se a tributação corretiva (impostos e subsídios) e o controle dos efeitos externos mediante o uso de esquemas de regulatórios e multas.
- c) Uma forma de implementar a “internalização” das externalidade pode ser feita por meio de sanções sociais apropriadas que penalizem os agentes responsáveis pelas externalidades negativas e beneficiem aqueles que geram externalidades positivas.
- d) A regra de equilíbrio de mercado exige que a oferta seja diferente à demanda e, portanto, que os custos privados sejam iguais aos benefícios privados.

15. (TC/DF – AFCE – 2012) Considerando os mecanismos básicos de atuação do Estado nas finanças públicas, julgue o seguinte item.

Em um país hipotético, cuja população é formada por dois grupos principais de indivíduos, o aumento do consumo de determinado bem público por um desses grupos somente será possível se houver decréscimo no consumo desse bem pelo outro grupo ou se houver aumento na produtividade da economia decorrente de inovações tecnológicas ou de mudanças nos métodos de produção.

16. (Esaf – STN – AFC – 2013) Com relação ao papel do Estado e as finanças públicas, identifique a única opção INCORRETA.

- a) Cabe ao Estado a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade.
- b) É função do Estado a realização de forma direta e exclusiva das necessidades de natureza essencial, tais como saneamento e transporte.
- c) O objeto precípua das finanças públicas é o estudo da atividade fiscal, ou seja, aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos.
- d) Historicamente, pode-se dizer que a maior intervenção do Estado na economia brasileira teve como seu principal objetivo a complementação da ação do setor privado com vistas ao desenvolvimento do país.
- e) A atividade financeira do Estado desenvolve-se em quatro áreas afins: receita pública, despesa pública, orçamento público e crédito público.

1 – C	5 – E	09 – E	13 – B
2 – D	6 – C	10 – C	14 – B
3 – D	7 – C	11 – D	15 – E
4 – E	8 – C	12 – A	16 – B

Objetivos da Política Fiscal e Políticas Alocativas, Distributivas e de Estabilização

O capítulo trata das finalidades da política fiscal, bem como das políticas alocativas, distributivas e de estabilização em um enfoque de políticas públicas.

4.1. Os objetivos da política fiscal

Os **objetivos da política fiscal** são:

Obter recursos para financiamento do gasto público; e

Aplicar o dinheiro nas demandas sociais, tal como a exigência da oferta de serviços públicos.

Ao retirar recursos da sociedade e direcioná-los para a própria sociedade, o governo visa:

- Prestar serviços públicos.
- Redistribuir renda.
- Estabilizar a economia, mediante o controle da demanda agregada¹ no curto prazo.
- Promover o desenvolvimento econômico, por meio do estímulo da oferta agregada.

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC – 2008] Assim entendida como a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos públicos, a política fiscal possui como objetivos, exceto:

- a) Prestação de serviços públicos (atendimento de necessidades da comunidade).
- b) Redistribuição de renda (bem-estar social).
- c) Estabilização econômica, que corresponde ao controle da demanda agregada $(C+I+G+X-Z)$ no curto prazo.
- d) Promoção do desenvolvimento econômico, que corresponde ao estímulo da oferta agregada.
- e) Controle da moeda nacional em relação a outras moedas.

A alternativa **e** representa a exceção da política fiscal, uma vez que o controle da moeda nacional em relação a outras moedas é objetivo da política cambial.

Cabe lembrar que a política fiscal representa um dos aspectos da política econômica, tal como as políticas monetária, cambial e comercial. Aspecto importante dos objetivos da política fiscal são os seus pontos de diferença com a **política monetária**, que define um conjunto de normas estabelecidas e medidas tomadas por um governo para influenciar a **base monetária**² e, conseqüentemente, os meios de pagamento da economia, utilizando como instrumentos o controle das emissões de moeda, a taxa de depósitos compulsórios³ e as operações com mercado aberto.⁴

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – Econômico – 2008) Quanto às políticas monetárias e fiscais, pode-se afirmar que:

- a) A ampliação do prazo determinado pelo Banco Central dos pagamentos das assistências financeiras à liquidez é uma política monetária considerada restritiva.
- b) A elevação dos depósitos compulsórios é considerada uma política monetária restritiva.
- c) A ampliação da carga tributária é considerada uma política fiscal expansionista.
- d) A venda de títulos públicos em poder do Banco Central é uma política monetária considerada expansionista.
- e) A ampliação dos gastos públicos é considerada uma política fiscal restritiva.

A alternativa **b** está **CORRETA**, pois as medidas no sentido de destruir moeda são características da política monetária restritiva. A alternativa **a** evidencia um mecanismo da política monetária expansionista; a alternativa **c**, um mecanismo da política fiscal restritiva; a alternativa **d**, política monetária restritiva; e a alternativa **e**, política fiscal expansionista.

4.1.1. Conceito da política fiscal

É a forma como o governo atua, junto à sociedade, para obter os recursos necessários (receita pública) à cobertura dos gastos públicos (despesa pública).

4.1.2. Objetos da política fiscal

É possível extrair dois objetos da política fiscal, a partir de seu conceito:

- a) **Receita pública;** e
- b) **Despesa pública.**

Questão de concurso – Cespe

(Aneel – Analista Administrativo – 2010) Acerca das finanças públicas, julgue o item subsequente.

No cumprimento da função estabilizadora da economia, o governo pode fazer uso de instrumentos macroeconômicos, como a política fiscal e a monetária. A política fiscal pode se manifestar diretamente por meio da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente pela alteração das alíquotas de impostos.

CORRETO, pois a política fiscal apresenta como objeto tanto a despesa pública, mediante a variação dos gastos públicos em consumo e investimento, quanto a receita pública, mediante a alteração das alíquotas de impostos.

4.1.3. Atividades da política fiscal

É a manipulação dos tributos (T) e dos gastos (G) pelo governo para regular as atividades econômicas, sendo o mais importante instrumento da política de governo. O governo atua como fiscal quando executa as atividades de:

- Arrecadação de **tributos (T)**.
- **Pagamentos ao setor privado.**
- **Transferência de recursos.**

Cabe destacar que o governo não se limita à arrecadação de **tributos** para compor suas fontes de financiamento existindo outras receitas como as patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços. Tais fontes podem ser divididas em dois tipos:

- a) **Fontes primárias** – obtidas pela tributação e pela **exploração de ativos públicos** (patrimônio público). Em regra, são representadas pelas receitas correntes, ou seja, receitas que afetam positivamente o patrimônio público, em termos simples, aquelas que tornam o Estado mais rico. Esse tipo de receita também é denominado **receita de**

funcionamento ou receita não financeira.

- b) **Fontes não primárias** – obtidas mediante a **contratação de dívidas**, ou seja, gera a obrigação futura de restituir o capital de terceiros. São representadas pelas operações de créditos, isto é, empréstimos obtidos pelo governo. No caso do financiamento do déficit primário com utilização de recursos obtidos por fontes não primárias, pode ocorrer a **piora do quadro fiscal** em decorrência do aumento da dívida pública. Esse tipo de receita também é denominado **receita de financiamento** ou receita financeira.

4.1.4. Situações fiscais

As situações fiscais representam os tipos de política fiscal, sendo divididos em três tipos:

Deficitária	Quando as despesas superam as receitas: Despesa > Receita Situação desfavorável para as finanças públicas, por aumentar o estoque de dívida
Nula	Quando as despesas se igualam às receitas: Despesa = Receita
Superavitária	Quando as receitas superam as despesas: Despesa < Receita Situação favorável para as finanças públicas, por reduzir o estoque de dívida

O **déficit fiscal** resulta de uma **política fiscal expansionista**, na qual ocorre **aumento do gasto público e redução da receita de tributos**, a fim de estimular as transações econômicas (“esquentar” a economia). Tal situação decorre da visão keynesiana de estimular a demanda agregada. Exemplo de expansão fiscal: redução de IPI para bens duráveis e aumento de nomeações de servidores públicos.

Questões de concurso – Esaf

(AFRFB – 2009 – Adaptada) Uma política fiscal expansionista reduz a demanda por moeda.

ERRADA, pois o maior número de compradores (demanda agregada) exige aumento da demanda por moeda para realizar as transações econômicas.

(STN – AFC – Econômico – 2008) Quanto às políticas monetárias e fiscais, pode-se afirmar que a ampliação da carga tributária é considerada uma política fiscal expansionista.

ERRADA, pois a ampliação da carga tributária é considerada uma medida da **política fiscal contracionista**, devido ao efeito de diminuir as compras feitas pela sociedade, caracterizando o “esfriamento” da atividade econômica. A ideia é que com o aumento do pagamento de tributos, reduz-se a parcela disponível para o consumo das famílias.

Por outro lado, o **superávit fiscal** resulta de uma **política fiscal contracionista**, na qual ocorre **redução do gasto público e aumento da receita de tributos**, a fim de desestimular as transações econômicas (“esfriar” a economia). Tal situação decorre da visão neoliberal de reduzir a participação do Estado na economia e de propiciar o controle das taxas de inflação pelo desestímulo da demanda. Exemplo de contração: aumento de tributos e redução de nomeações de servidores públicos.

Nesse sentido, o ajuste fiscal ocorrido no final dos anos 1990 pautou-se pela **política fiscal**

superavitária, sendo evidenciado pelo atingimento de metas de superávit primário estabelecidas na LDO, mediante uma política fiscal contracionista.

4.2. Políticas alocativas, distributivas e de estabilização

As funções econômicas governamentais foram sintetizadas por Musgrave no sentido de (1) **assegurar ajustamentos** na alocação de recursos; (2) **conseguir ajustamento** na distribuição de renda e da riqueza; e (3) **garantir a estabilização** econômica. O objetivo dessas medidas é atingir o bem-estar social por meio de ajustes nas falhas de mercado.

Desse modo, a política de intervenção do governo possui três funções orçamentárias ou fiscais, tidas como funções clássicas⁵:

4.2.1. Função ou política alocativa

Oferecer bens e serviços públicos que não são ou não possam ser regularmente oferecidos pelo setor privado da economia (2º Setor), ou que possam ser oferecidos em condições ineficientes. Essa função visa criar condições favoráveis para que o setor privado ofereça tais produtos à sociedade, eliminando ou reduzindo riscos ou custos que não possam ser suportados pelos produtores, por meio de investimentos ou intervenções regulatórias, **correção ou mitigação das imperfeições da economia**.

Exemplo: Fornecimento de segurança nacional e de serviços judiciários com caráter definitivo na solução de conflitos.

Cabe salientar que essa função governamental está expressa entre as diretrizes do PPA 2012-2015⁶ no aspecto da excelência na gestão para garantir o **provimento de bens e serviços à sociedade**.

4.2.2. Função ou política distributiva

Promover intervenções na economia com o objetivo de **tornar a sociedade menos desigual** em todos os seus aspectos, tanto em relação ao acesso à renda quanto ao acesso a bens e serviços públicos e aos benefícios gerais da vida em sociedade. A questão distributiva representa um elemento-chave para a intervenção pública no âmbito de políticas sociais, voltadas ao estímulo da equidade. A título de exemplo, citam-se o sistema tributário progressivo no tocante ao Imposto de Renda – IR; a tributação maior para bens de luxo; os subsídios para camadas mais baixas da sociedade; e a priorização de programas sociais. Ademais, citam-se as políticas sociais redistributivas como os **programas de transferência de renda** e a **política de valorização do salário mínimo**, que têm contribuído para o desenvolvimento econômico com **maior justiça social** e para o aumento da demanda interna com a ampliação do poder de compra de classes mais baixas da população. Outro caso de distributividade ocorre na previdência do setor privado, a qual apresenta caráter progressivo para as classes mais baixas, ou seja, os benefícios previdenciários são maiores que seu respectivo custo, ao contrário das classes de renda mais alta. Por fim, o exemplo por excelência são os programas de assistência social, uma vez que não apresentam caráter contributivo e são direcionados às camadas mais desfavorecidas da sociedade (os necessitados), em que pese o impacto dessa atuação ser inexpressivo em relação aos outros

gastos sociais⁷, tal como saúde e previdência. Aqui, observa-se que a eficácia de uma política distributiva está diretamente relacionada com a forma de financiamento não contributiva.

Observa-se nos casos citados que a **política distributiva é mais eficaz se for realizada pela União**, tendo em vista seu poder de remanejar rendas e recursos de uma região para outra por apresentar abrangência política nacional.

Os aspectos relativos à transferência de renda de ricos para pobres devem considerar os seguintes critérios:

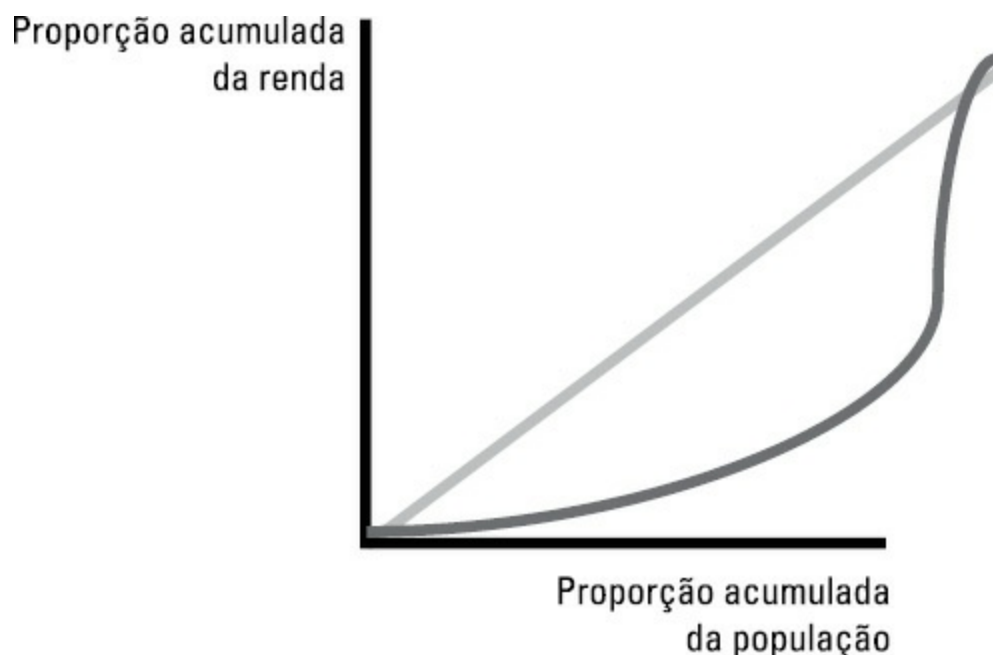
- Focalização⁸ – o nível real de atingimento do gasto para os mais pobres.
- Caráter distributivo – demonstrado pelo grau de progressividade do gasto; e
- Grau de ineficiência econômica – representado pelo quanto os programas de governo desestimulam a oferta de trabalho.

A análise desses aspectos revela se a distribuição está sendo realmente direcionada para os pobres e se não está causando o parasitismo dessa classe social, isto é, quando os benefícios recebidos ocorrem em nível suficiente para desestimular o trabalho.

Cabe salientar que a função distributiva governamental está expressa na diretriz do PPA 2012-2015⁹ relativa à **garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero**.

4.2.2.1. Indicador de concentração de renda – Índice de Gini

Uma medida que pode ser utilizada para aferir a concentração de renda na sociedade é o **Índice de Gini**, o qual é obtido a partir da curva de Lorenz:



Essa curva demonstra a variação da **proporção acumulada da renda** em função da **proporção acumulada da população**. Em uma situação hipotética de perfeita igualdade na distribuição de renda, na qual a renda média de cada indivíduo equivale à renda média da sociedade, a representação gráfica é realizada pela reta de perfeita igualdade.

A área entre a curva de Lorenz e a curva de perfeita igualdade demonstra a concentração de renda, ou seja, quanto maior essa área (aparência de uma “barriga”), mais concentrada é a renda de um país.

O Índice de Gini varia entre 0 e 1, e quanto mais próximo da unidade maior é a concentração de renda de indivíduos na economia e **mais falha é a política distributiva do governo.**

Questão de concurso – Esaf

(Sefaz-SP – APO – 2009) Os indicadores sociais fornecem informações que dizem respeito diretamente à qualidade de vida da população de um país. Com relação a esses indicadores, julgue:

1. O Índice de Gini ou coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade utilizada para calcular a desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos de uma economia.

CORRETA.

2. O Índice de Gini mostra que quanto mais próximo da unidade, menor será a concentração de renda do país.

ERRADA, pois quanto mais próximo de 1, mais concentrada a renda de uma nação; logo, é um indicador de concentração.

Por fim, cabe destacar a influência da globalização dos mercados, acentuada nos anos 1990, ao beneficiar determinados grupos com novas oportunidades de mobilidade social em detrimento da **criação de novas fontes de desigualdade**, pois a abertura econômica pressiona no sentido de maior redução de custos do trabalho, beneficiando trabalhadores mais qualificados, bem como estimula os governos a se tornarem menos generosos com entregas sociais, por priorizarem medidas econômicas para se tornarem competitivos, tal como a desoneração de produtos para exportação.

4.2.3. Função estabilizadora

Promover o **equilíbrio de preços** (controle da inflação), a manutenção do emprego (fatores de produção) e a estabilidade em geral da sociedade.

Exemplos: Estímulo ao crescimento do PIB, controle de variáveis macroeconômicas, tais como inflação, taxa de juros e taxa de câmbio.

Cabe salientar que essa função governamental está expressa nas diretrizes do PPA 2012-2015¹⁰, em especial no que tange à **promoção da sustentabilidade ambiental**, bem como ao **crescimento econômico sustentável**.

4.2.4. Relação das políticas alocativas, distributivas e estabilizadoras

Assunto de crucial importância é a **relação de SUPERPOSIÇÃO entre as políticas alocativas, distributivas e estabilizadoras**, isto é, ao se implantar uma política alocativa pode ser realizada indiretamente uma política distributiva e por efeito ocasionar uma política estabilizadora.

Exemplo: Construção de uma ponte para interligar uma grande cidade a um pequeno povoado; nesse caso a ponte pode representar a **alocação** de um bem público para o povoado, decorrendo da **distribuição de recursos** da grande cidade para o pequeno povoado, uma vez que as fontes de financiamento da obra são derivadas de impostos cobrados de moradores daquela cidade. Por efeito, a interligação entre as regiões ocasionou crescimento econômico no povoado, devido ao fluxo de mão de obra dessa região para o grande centro, resultando em **incremento do emprego (estabilização)** para os cidadãos do

povoado.

Outra situação de superposição pode ser representada pela **prestação (alocação) de serviços públicos de saúde**, tendo em vista que tal **política pública apresenta caráter distributivo** por atender, em regra, a cidadãos de baixa renda.

Exercícios

1. (Esaf – STN – AFC – 2008) Assim entendida como a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos públicos, a política fiscal possui como objetivos, exceto:
 - a) Prestação de serviços públicos (atendimento de necessidades da comunidade).
 - b) Redistribuição de renda (bem-estar social).
 - c) Estabilização econômica, que corresponde ao controle da demanda agregada ($C + I + G + X - Z$) no curto prazo.
 - d) Promoção do desenvolvimento econômico, que corresponde ao estímulo da oferta agregada.
 - e) Controle da moeda nacional em relação a outras moedas.
2. (Esaf – STN – AFC – Econômico – 2008) Quanto às políticas monetárias e fiscais, pode-se afirmar que:
 - a) A ampliação do prazo determinado pelo Banco Central dos pagamentos das assistências financeiras à liquidez é uma política monetária considerada restritiva;
 - b) A elevação dos depósitos compulsórios é considerada uma política monetária restritiva;
 - c) A ampliação da carga tributária é considerada uma política fiscal expansionista;
 - d) A venda de títulos públicos em poder do Banco Central é uma política monetária considerada expansionista.
 - e) A ampliação dos gastos públicos é considerada uma política fiscal restritiva.
3. (Cespe – TC/DF – AFCE – 2012) Com relação a políticas econômicas, à dívida pública e ao comportamento da economia brasileira, julgue o item seguinte.

Para lograr êxito na estabilização da economia no longo prazo, a política fiscal deve atuar sobre as receitas e despesas, de modo a impactar o produto interno bruto real e a inflação interna, mesmo se a demanda do setor público for compensada por uma variação contrária à demanda do setor privado.
4. (Esaf – STN – AFC – 2008) A aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos, compreende a seguinte função do governo:
 - a) Função estabilizadora.
 - b) Função distributiva.
 - c) Função monetária.
 - d) Função desenvolvimentista.
 - e) Função alocativa.
5. (Esaf – MF – AFC – 2000) Em relação à política distributiva dos governos, assinale a opção CORRETA.
 - a) É a política que interfere diretamente na composição das mercadorias e serviços, técnicas produtivas e preços relativos.
 - b) É a política que busca equidade da economia política.
 - c) É a política que diz respeito aos níveis desejados de produção, emprego, preços e equilíbrio do balanço de pagamentos, para uma dada capacidade produtiva.
 - d) É a política que se baseia diretamente na administração da demanda agregada.
 - e) É a política que interfere diretamente na divisão do produto entre o consumo e acumulação.
6. (Esaf – Sefaz-SP – APO – 2009) A atuação do governo na economia tem como objetivo eliminar as distorções alocativas e distributivas e promover a melhoria do padrão de vida da coletividade. Tal atuação pode se dar das seguintes formas, exceto:
 - a) Complemento da iniciativa privada.
 - b) Compra de bens e serviços do setor público.
 - c) Atuação sobre a formação de preços.
 - d) Fornecimento de bens e de serviços públicos.

e) Compra de bens e serviços do setor privado.

7. (Esaf – Sefaz-SP – APO – 2009) Os indicadores sociais fornecem informações que dizem respeito diretamente à qualidade de vida da população de um país. Com relação a esses indicadores, NÃO se pode dizer que:
- a) O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice que varia de zero a um, sendo que quanto mais próximo da unidade, mais desenvolvido é considerado o país.
 - b) O Índice de Gini ou coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade utilizada para calcular a desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos de uma economia.
 - c) O Índice de Gini mostra que quanto mais próximo da unidade, menor será a concentração de renda do país.
 - d) O IDH é um índice resultante da média aritmética de três indicadores: um indicador de renda, um indicador de saúde e um indicador de educação;
 - e) O IDH é um índice criado pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de buscar uma medida que retrate o desenvolvimento social dos países.
8. (Esaf – Sefaz-SP – APO – 2009) Por política fiscal entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos públicos. Com relação à tributação, NÃO é CORRETO afirmar:
- a) Conforme aumenta a renda dos indivíduos e a riqueza da sociedade, aumenta a arrecadação de impostos diretos;
 - b) O sistema tributário é dito progressivo quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta;
 - c) O sistema tributário é considerado proporcional quando se aplica a mesma alíquota do tributo para os diferentes níveis de renda;
 - d) A aplicação de um sistema de imposto regressivo afeta o padrão de distribuição de renda, tornando-a mais desigual;
 - e) Os tributos específicos e *ad valorem* são exemplos clássicos de impostos diretos.
9. (Cespe – DPF – Agente – 2012) Uma política fiscal que vise ao fomento do crescimento econômico e à geração de empregos deve contemplar medidas de redução dos gastos públicos e elevação da carga tributária.
10. (Cespe – DPF – Agente – 2012) Uma política monetária restritiva só será eficaz mediante o controle da criação de moeda pelas autoridades monetárias.
11. (Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. O valor desse índice varia de zero, quando não há desigualdade, até um, quando a desigualdade for máxima.
12. (FGV – Badesc – Analista de Risco de Crédito – 2010) As funções do governo são:
- X. alocativa;
 - Y. distributiva;
 - Z. estabilizadora.
- Em relação a essas funções são feitas as afirmativas a seguir.
- I. Utiliza os instrumentos macroeconômicos para manter adequado o nível de utilização dos recursos produtivos, sem criar problemas inflacionários.
 - II. Deve contrabalançar os princípios da equidade e eficiência de forma a não criar incentivos perversos para os recipientes ou financiadores de políticas sociais.
 - III. Estabelece incentivos para resolver problemas de ineficiência em determinados mercados microeconômicos.
- Assinale a alternativa que apresenta a combinação CORRETA entre as funções e as afirmativas.
- a) X-I, Y-II e Z-III;
 - b) X-III, Y-II e Z-I;
 - c) X-I, Y-III e Z-II;
 - d) X-II, Y-I e Z-I;
 - e) X-III, Y-I e Z-II.

1 - E 4 - A 7 - C 10 - E
2 - B 5 - B 8 - E 11 - C
3 - C 6 - B 9 - E 12 - B

Financiamento dos Gastos Públicos

O assunto trata do financiamento dos gastos públicos com ênfase na tributação e na equidade, bem como da definição dos tipos de tributos.

O financiamento dos gastos públicos é obtido por diversas fontes, tais como a arrecadação de receitas públicas, os empréstimos tomados pelo governo (crédito público), os recursos transferidos por outra entidade e a emissão de moedas (senhoriagem).

Dentre as origens de receitas públicas, destaca-se a **receita tributária**, uma vez que essa é a principal fornecedora de recursos para o governo brasileiro. Esta receita é considerada economicamente como corrente, uma vez que em sua realização não ocorre desfazimento de um bem de capital, tal como a venda de um imóvel público, ou seja, é um ganho efetivo por representar aumento de patrimônio público. Cabe destacar outras receitas correntes do governo, tais como receita agropecuária, receita industrial e receita de serviços, relativas respectivamente aos setores primário, secundário e terciário das atividades econômicas.

Os empréstimos tomados pelo governo fazem uso de recursos alheios ao setor público, resultando em despesas futuras com os serviços da dívida, tais como o pagamento de juros, encargos e amortização. Esse assunto se destaca no estudo de finanças públicas, já que o nível de endividamento público pode impactar diretamente na alteração da política fiscal ao aumentar as receitas de tributos (carga tributária) para financiar o aumento de despesas decorrentes da dívida pública. Cabe destacar que o assunto é normatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹, em seu Capítulo VII.

Os recursos transferidos por outro ente político, outro país ou organismo internacional, como a ONU, representam as receitas de transferências, e se apresentam predominantemente como fontes de entes subnacionais, tais como estados e municípios, em razão principalmente da insuficiência de suas receitas tributárias para cobrir os respectivos gastos com os serviços públicos. As transferências destacam-se, por impactar as finanças públicas tanto do ente transferidor quanto do ente receptor, sendo normatizadas pela CF/1988 na Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias – Capítulo I do Título VI.

A senhoriagem² representa a emissão de moedas para financiar os gastos públicos, sendo medida adotada pelos entes políticos centrais, como a União no caso brasileiro. No entanto, tal medida possui o efeito de aumentar a inflação, contrariando o objetivo da estabilização de preços na economia, decorrente da função estabilizadora.

Questão de concurso – Esaf

[SRF – AFRF – Tributária – 2005] A diferença entre a arrecadação tributária e o gasto público leva a um dos conceitos mais discutidos na economia brasileira nos últimos anos, que é o déficit público. Julgue no que diz respeito a déficit público e finanças públicas.

O governo pode financiar o déficit público por meio de emissão de moeda ou via colocação de títulos públicos junto ao setor privado.

CORRETA, pois tanto a senhoriagem quanto a realização de dívida mobiliária, emissão de títulos públicos, representam formas de o governo financiar o déficit público.

5.1. Tributação e equidade

Tributação é a atividade voltada para a normatização, a instituição e a arrecadação de tributos, com vistas a levantar recursos financeiros para o governo atender a suas funções econômicas.

A equidade representa a forma do tratamento tributário aplicado à sociedade, concedendo o mesmo tratamento para os iguais e tratamento diferenciado para os desiguais, ou seja, a equidade apresenta duas abordagens, a igualdade para os “iguais” e a desigualdade para os “desiguais”. No primeiro caso, ocorre a **equidade horizontal**, na qual se aplica a mesma regra de arrecadação de tributos para os indivíduos com a mesma faixa de renda. Por exemplo: o recolhimento de IR pela utilização da alíquota de 27,5% para faixas de rendas mensais acima de R\$ 4.271,59. No segundo caso, ocorre a **equidade vertical**, na qual são aplicadas diferentes regras de arrecadação tributária para os indivíduos com rendas desiguais. Por exemplo: a tributação do IR pessoa física adota cinco classes de alíquotas diferenciadas verticalmente, conforme o nível de renda:

Base de Cálculo do IRPF (R\$) – Ano 2013	Alíquota (%)
Até 1.710,78	Isenção
De 1.710,79 até 2.563,91	7,5
De 2.563,92 até 3.418,59	15
De 3.418,60 até 4.271,59	22,5
Acima de 4.271,59	27,5

Cabe esclarecer que a metodologia de tributação do IR de uma pessoa física é escalonada utilizando as alíquotas correspondentes a cada classe de renda, ou seja, se um contribuinte recebe R\$ 5.000,00, não irá aplicar apenas 27,5%, e sim todas as outras alíquotas correspondentes às suas faixas de valor. A título de exemplo, a alíquota de 27,5% incidirá apenas sobre o valor que supera R\$ 4.271,59 ($R\$ 5.000,00 - 4.271,59 = R\$ 728,41$). Neste caso, a base de cálculo da alíquota de 27,5% é sobre R\$ 728,41. Desse modo, a **alíquota efetiva é menor que a alíquota máxima**, no caso em questão; apesar do rendimento encontrar-se na faixa de 27,5%, sua alíquota efetiva é de 11,69%.

5.1.1. Tributo

O conceito jurídico de tributo é expresso no Código Tributário Nacional – CTN: “Art. 3o. Tributo é toda *prestação pecuniária compulsória*, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que *não constitua sanção de ato ilícito*, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Assim, o tributo deve ser pago em dinheiro ou também em outro valor que possa referir à moeda, como um indexador de preços podendo citar a Ufir utilizada na década de 1990. É

uma relação jurídica obrigacional, não comportando voluntariedade em seu pagamento, desde que não resulte de ato ilícito, cuja sanção é a aplicação de multa. Em decorrência da República Federativa do Brasil ser um Estado de direito, a instituição deve ocorrer mediante lei e cobrada por meio de atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, ao agente arrecadador não cabe o poder de discricionariedade, ocorrendo o fato gerador, deve-se cobrar o tributo.

A tributação resulta de um estoque de tributos arrecadados pelo governo, denominado **CARGA TRIBUTÁRIA**. Quando se considera o total de tributos arrecadados pelo governo, essa **carga tributária é tida por bruta**. No entanto, parte dos tributos arrecadados retorna para a sociedade na forma de subsídios e transferências, resultando na **carga tributária líquida**.

A Carga Tributária Bruta (CTB) pode ser representada matematicamente pela soma dos Impostos Indiretos (II) com os Impostos Diretos (ID), com as Contribuições Sociais (CS) e com as Outras Receitas Correntes do Governo (ORCG) de caráter tributário:

$$\text{CTB} = \text{II} + \text{ID} + \text{CS} + \text{ORCG}$$

A Carga Tributária Líquida (CTL) é obtida pela diminuição da CTB pelas Transferências (TRF) e pelos Subsídios, da seguinte forma:

$$\text{CTL} = \text{CTB} - (\text{TRF} + \text{Subsídio})$$

Conforme a teoria pentapartite ou quimpartite, os tributos são classificados juridicamente em cinco espécies,: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições.

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma **situação independente de qualquer atividade estatal específica**, relativa ao contribuinte (art. 16, da Lei nº 5.172/1966, do CTN). Essa espécie tributária é arrecadada sem a contraprestação de serviços oferecidos pelo Estado; apresentando, desse modo, incidência sobre as riquezas sociais (renda, patrimônio e comércio/produção).

Taxa possui como fato gerador o **exercício regular do poder de polícia**, ou a **utilização**, efetiva ou potencial, **de serviço público específico e divisível**, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77 do CTN). As taxas competem a cada ente federado no âmbito de suas respectivas atribuições para prestação de serviços públicos (competências materiais). Essa espécie é aplicada sobre dois tipos de serviços: aqueles que expressam poder de polícia, atividades que limitam liberdades individuais em prol do coletivo, e aqueles voltados a serviço público específico e divisível, prestados por unidades autônomas de intervenção (órgão público) e suscetíveis de utilização individual, o que impossibilita que as taxas sejam utilizadas para financiamento de bens públicos.

Contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art. 81 do CTN). Essa espécie tributária foi expressa de modo sucinto na CF/1988: exação decorrente de obras públicas. Cabe salientar que essa arrecadação é limitada ao custo da obra, ou seja, de uma contrapartida governamental, e ocasiona capitalização imobiliária devido à valorização do bem.

Empréstimo compulsório é tributo instituído apenas pela União, mediante lei

complementar, visando atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (art. 148 da CF/1988). Esse tributo decorre de um estado de anormalidade política, tal como calamidade pública e guerra, bem como de investimento público relevante e urgente.

Questão de concurso – Esaf

(RFB – AFRFB – 2009) Em relação aos empréstimos compulsórios, é **CORRETO** afirmar que:

Se conceitua como um contrato de Direito Público, com a característica da obrigatoriedade de sua devolução ao final do prazo estipulado na lei de sua criação.

CORRETA, apesar de o empréstimo compulsório ser considerado como espécie tributária na visão pentapartite, parte da doutrina o considera como um empréstimo de recursos tomados da sociedade com prazo de devolução, neste caso, por ser um recurso sujeito à restituição, perde o caráter de tributo por não representar um ganho efetivo.

Contribuições gerais são tributos instituídos exclusivamente pela União visando financiar atividades sociais (contribuições sociais), tais como previdência social; intervir no domínio econômico (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide); e financiar interesse das categorias profissionais ou econômicas (contribuições corporativas). Os entes subnacionais podem instituir contribuições sociais com vistas a custear regime de previdência próprio de seus servidores (art. 149 da CF/1988). Os municípios e o Distrito Federal (DF) podem instituir contribuição com vistas a custear serviço de iluminação pública (CIP), conforme art. 149-A da CF/1988.

Por fim, cabe enfatizar que o CTN se pauta na teoria tripartite ao expressar em seu art. 5º que os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria, e por essa razão a CF/1988 é a fonte jurídica do empréstimo compulsório e das contribuições gerais.

5.1.2. Princípios de tributação

Os princípios de tributação são diretrizes voltadas a buscar a máxima eficiência da máquina arrecadadora, órgão governamental cuja competência é arrecadar receitas; e afetar da menor maneira possível as atividades econômicas com vistas a buscar o bem-estar da sociedade.

Tais princípios são tidos por teóricos, tendo em vista a dificuldade prática de operacionalizá-los sem alterar o equilíbrio econômico dos agentes sujeitos à tributação. Apesar da dificuldade, os princípios visam uma tributação mais próxima do ideal, ao considerar um sistema de tributos com neutralidade, equidade, progressividade e simplicidade.

Os princípios econômicos de tributação mais exigidos em provas de concurso são:

5.1.2.1. Princípio da neutralidade

Expressa que a tributação **não busque a distorção de preços**, não influenciando na competitividade do mercado. Portanto, o tributo deve ser aplicado de modo universal, abrangendo todos os objetos relativos ao mercado tributado, de modo que não afete a eficiência nas decisões de alocação de recursos para a produção e o consumo de

mercadorias e serviços.

Aqui, cabe citar o conceito de **imposto lump sum**, aquele que não teria nenhum efeito distorcivo sobre o sistema de preços, assim, não afetaria a alocação eficiente de recursos na economia. A aplicação de uma alíquota idêntica sobre todos os bens e serviços seria lump sum, evidenciada pelo imposto per capita, tido por lump-sum tax, que tecnicamente pode ser considerado como um custo fixo e teoricamente não pode ter o ônus tributário repassado, independentemente da estrutura de mercado ou do tipo da estrutura de custos da empresa. Em que pese as disposições teóricas, sua aplicabilidade prática esbarraria nas diferenças de renda e riqueza, alvo da capacidade de pagamento.

Como exemplo de invasão de neutralidade, cita-se o aumento de tributo aplicado aos carros de luxo de fabricação coreana, apesar de não haver aumento correspondente para os carros de fabricação japonesa. Neste caso, o carro japonês torna-se mais competitivo, devido a não aplicação da neutralidade para o concorrente (carro coreano), causando aqui um viés em relação ao seu consumo.

Questões de concurso – Esaf

[SRF – AFRF – 2000-Adaptada] Baseado no princípio da neutralidade fiscal, julgue:

A neutralidade do sistema tributário é obtida quando a forma de captação de recursos pelo governo não modifica os preços relativos dos bens e serviços.

CORRETA, pois o princípio de tributação da neutralidade expressa que a arrecadação de tributos não deve modificar os preços relativos dos bens e serviços, ou seja, não deve afetar a eficiência nas decisões de alocação de recursos.

[Sefaz/PA – Auditor Fiscal – 2002-Adaptada] De acordo com os princípios teóricos de tributação, julgue.

Pelo princípio da neutralidade, um tributo deve ser equânime, no sentido de distribuir seu ônus de maneira justa entre os indivíduos.

INCORRETA, pois o princípio da neutralidade indica a intervenção neutra do tributo no mercado no sentido de não modificar os preços relativos dos bens e serviços, e não a **distribuição justa** do ônus tributário, que está relacionada ao **princípio da equidade**.

5.1.2.2. Princípio da equidade

Dispõe que a tributação **deve buscar a justiça fiscal** e considerar as diferenças econômicas com vistas a não distorcer a distribuição de renda. Tal princípio busca uma tributação isonômica na qual a distribuição da carga tributária deve ocorrer de maneira justa, sendo dividido em duas vertentes:

- a) **Equidade horizontal** – isonomia aplicada aos agentes econômicos de mesma renda. Esta equidade é mais fácil de ser aplicada, pois fornece o **mesmo tratamento tributário** para os indivíduos sujeitos à tributação.
- b) **Equidade vertical** – tributação diferenciada para agentes com rendas desiguais. Este ramo da equidade estabelece um padrão diferente entre pessoas de rendas desiguais, ou seja, cria classes de rendas niveladas verticalmente, concedendo tratamento diferenciado para cada uma. Aqui, busca-se a justiça ao tributar proporcionalmente mais os cidadãos com maiores rendas, adequando-se **à função distributiva**.

A justiça fiscal pode ser atingida por meio de dois critérios (princípios): o benefício e a

capacidade de pagamento.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC - 2008) No que se refere à tributação, o conceito de equidade remete à ideia de justiça social, ou seja, os indivíduos pagarão mais ou menos tributos conforme suas características.

Nesse contexto, julgue:

Existe equidade horizontal quando os indivíduos que possuem a mesma renda pagam a mesma quantidade de tributos. Por sua vez, existe equidade vertical quando quem ganha mais paga mais.

CORRETA.

5.1.2.3. Princípio da habilidade ou capacidade de pagamento

Objetiva um **sistema tributário mais justo**, no qual os agentes econômicos de maior patrimônio e maior renda são mais onerados, evidenciando a aplicação de um **sistema tributário progressivo**. Esse princípio utiliza-se de dois mecanismos (princípios) para atingir justa tributação: a **equidade horizontal e a equidade vertical**. Cabe destacar que o princípio está expresso na CF/1988 no que tange aos **impostos**:

Art. 145. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos:
(...)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – 2008) No que se refere à tributação, o conceito de equidade remete à ideia de justiça social, ou seja, os indivíduos pagarão mais ou menos tributos conforme suas características.

Nesse contexto, julgue:

a) A ideia de tributar, segundo a capacidade de contribuição, refere-se a tributar cada indivíduo de acordo com sua renda, mantendo o princípio da equidade.

CORRETA.

b) Verticalmente, os impostos podem ser regressivos quando os contribuintes, com a mesma capacidade de pagamento, arcam com o mesmo ônus fiscal.

ERRADA. Quando os contribuintes, com a mesma renda, arcam com o mesmo ônus fiscal, os **impostos** são considerados **neutros**.

5.1.2.4. Princípio do benefício

Vincula o valor do tributo (custo tributário) ao benefício ofertado pelo governo. Está associado com a **função alocativa** por se tratar do financiamento de **alguns serviços públicos**, suscetíveis de individualização do consumo e de obtenção do seu custo de produção, podendo, como consequência, gerar a **exclusão** de agentes econômicos que não possuam a capacidade de pagar pelo seu custo. Por considerar a exclusão de cidadãos em seu consumo, o imposto simula a característica de preço, colocando a oferta de serviços públicos em “vitrines”, o que mostra a viabilidade de ser aplicado em bens e serviços privados.

Exemplos: As contribuições previdenciárias destinadas aos benefícios previdenciários

como a aposentadoria e a Cide-combustível³, na qual o custo do tributo é vinculado ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes, benefício expresso na CF/1988.

A sua aplicação prática (operacionalização) apresenta duas dificuldades, evidenciando aspectos da ineficiência da tributação:

- a) **Free riders (efeito carona)** – os indivíduos que não revelarem sua preferência pelo serviço público não contribuem para o financiamento desse serviço e não podem ser excluídos dos benefícios gerados. Assim, ocorrerá consumo por alguns indivíduos sem o correspondente custo;
- b) **Precificação** – o ofertante não consegue medir eficientemente o benefício individual para que se estabeleça um valor a ser pago. Exemplo: dificuldade de estabelecer o preço de uso do serviço de segurança nacional.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC - 2008) O princípio do benefício defende que a carga tributária deve ser diretamente proporcional ao benefício que o agente auferir. De maneira simples, quanto maior for a utilidade atribuída ao bem público, maior será a propensão em pagar os tributos.

CORRETA, pois o princípio do benefício expressa que o tributo é modulado de acordo com a utilidade atribuída ao contribuinte, funcionando como um preço de um serviço no setor privado. Aqui, o cidadão é tratado como um cliente de serviços, que usufrui de benefícios materiais mediante o custeio de um tributo.

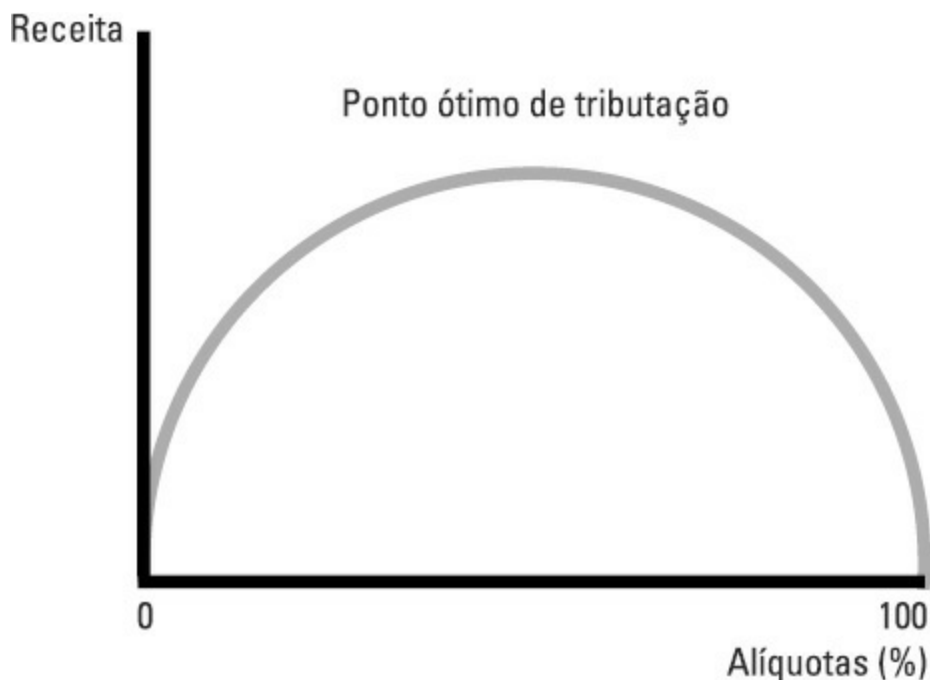
5.1.2.5. Princípio da simplicidade

Norteia o governo a adotar **sistema tributário fácil** tanto para si quanto para a sociedade. No caso do Poder Público deve-se adotar tributo de fácil arrecadação, buscando atingir a máxima relação benefício-custo em sua cobrança; já no caso do contribuinte, deve indicar uma base tributável de fácil entendimento, até para estimular a autoarrecadação do imposto. Tributo simples pode ser considerado aquele de arrecadação factível, útil e concentrada em pontos geográficos de fácil acesso, tal como o sudeste brasileiro, que possui grande número de indústrias.

Esse princípio é voltado principalmente para a **etapa de instituição** do tributo mediante lei, realizada pelo governo, bem como para a **etapa de arrecadação**, exigindo uma Administração Pública eficiente ao representar baixo custo administrativo em sua cobrança.

A **tributação no comércio de atacado** evidencia a aplicação do princípio da simplicidade, tendo em vista a concentração de grande número de mercadorias em um estabelecimento.

Nesse sentido de simplicidade cabe destacar que a **curva de Laffer** define um ponto ótimo do nível de arrecadação de receita, ao estabelecer alíquota que implica a **maximização da receita**. Laffer expressa que existe um engano ao pensar que o aumento de alíquota sempre aumenta a arrecadação, uma vez que a partir do ponto de máxima arrecadação ocorrerá queda de receita tributária. Esse entendimento é obtido pela interpretação de sua curva (parábola invertida⁴), na qual a alíquota de 0% resulta em uma arrecadação nula, assim como a alíquota de 100% também resulta em nulidade de receita:



Cabe citar um fato das finanças públicas, ocorrido nos Estados Unidos na década de 1980, conhecido como “falácia de Laffer”, no qual os defensores de impostos menores apostaram que a alíquota se encontrava do lado “errado” (direito) da curva, devendo ser reduzida para aumentar a arrecadação. Quando o governo reduziu a alíquota, observou que a sua arrecadação caiu, percebendo que a alíquota, antes, se encontrava do lado “certo” e ainda poderia ocorrer aumento de tributação. A aposta inadequada ficou tida por falácia.

Por definir um **ponto de esgotamento da receita tributária**, a curva de Laffer indica a utilização de fontes alternativas de receita pelo governo, tal como a emissão de moedas (senhoriagem) para financiar os gastos públicos.

Questão de concurso – Esaf

(STN – AFC – Econômico – 2013) A relação entre alíquotas de tributo e receitas obtidas com o tributo, conhecida como curva de Laffer:

Mostra que as receitas podem crescer com o aumento das alíquotas, até um nível máximo e, a partir daí, cair se as alíquotas continuarem a crescer.

CORRETA, pois a curva de Laffer define um ponto ótimo de tributação, a partir do qual ocorrerá queda de arrecadação devido ao efeito da substituição de trabalho por lazer, uma vez que ninguém ficará incentivado a produzir sabendo que a maior parte de sua renda será destinada ao governo.

5.1.2.6. Princípio da derivação

Expressa que a **tributação deve ocorrer no local de origem** do fato gerador do tributo, sendo relacionada à simplicidade da tributação. Possui aplicação voltada para os impostos sobre mercadorias e serviços, devido à mobilidade geográfica dos objetos tributados. Exemplo de derivação: a tributação do ICMS no estado de origem (estado que deriva) sobre a circulação da mercadoria, ocorrendo a exportação de tributo para o estado de destino.

5.1.2.7. Princípios de tributação expressos na CF/1988

A Carta Magna assegura, em favor dos contribuintes, limitações ao Estado em relação ao

poder de tributar, dispondo sobre os seguintes princípios jurídicos:

- **Princípio da legalidade** – a exigência ou aumento do tributo deve ocorrer por meio de LEI (inciso I, art. 150), com exceção da majoração do II, IE, IPI e IOF, do restabelecimento da Cide-combustível e da fixação de alíquotas do ICMS-monofásico-combustíveis, que poderão ocorrer mediante atos do Poder Executivo. Cabe destacar a utilização de Medidas Provisórias para a instituição ou majoração de impostos, as quais só produzirão efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada, exceto para os impostos extrafiscais: II, IE, IPI e IOF, e para os impostos extraordinários. Desse modo, o termo “Lei” é interpretado em seu sentido amplo (latu sensu), englobando medidas provisórias.
- **Princípio da isonomia** – veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. A norma enfatiza a proibição de discriminação tributária de categorias profissionais, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (inciso II, art. 150). Neste caso, o IRPF não poderá ter alíquotas diferenciadas em razão das variações de nome de remuneração, por exemplo: tanto a forma salário quanto o subsídio arcará com a mesma alíquota da respectiva faixa de renda.
- **Princípio da irretroatividade** – veda a cobrança de tributos sobre fatos anteriores à vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (alínea a, inciso III, art. 150). Em atendimento à segurança jurídica do contribuinte, a Lei tributária não retroagirá.
- **Princípio da anterioridade (princípio da não surpresa)** – veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (alínea b, inciso III, art. 150).

Este princípio é mitigado para um período de 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que instituiu o tributo ou o aumentou, dando origem ao **princípio da anterioridade nonagesimal ou anterioridade mitigada** (alínea c, inciso III, art. 150). No caso específico das contribuições sociais, aplica-se o princípio da **anterioridade nonagesimal**, uma vez que estas só poderão ser exigidas após decorridos 90 dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado (§ 6º, art. 195).

- **Princípio do não confisco** – veda a utilização do tributo com efeito confiscatório (inciso IV, art. 150). Esse princípio protege o patrimônio ou renda dos contribuintes de uma retirada despropositada pelo governo, evitando o caráter confiscatório do tributo, uma vez que esse não configura sanção de ato ilícito. Tal garantia do contribuinte coaduna-se com a ideia expressa na curva de Laffer de que a utilização de alíquota acima do ponto ótimo causaria queda da produção e da renda, por estimular a substituição do trabalho pelo lazer, tendo em vista que nenhum contribuinte trabalharia para deixar todo o seu patrimônio ao Estado.

Questão de concurso – Esaf

[RFB – AFRFB – 2009] Entre as limitações constitucionais ao poder de tributar, que constituem garantias dos contribuintes em relação ao Fisco, julgue:

- a) O princípio do não confisco ajuda a dimensionar o alcance do princípio da progressividade, já que exige equilíbrio, moderação e medida na quantificação dos tributos.

CORRETO. O princípio do não confisco baseia-se na razoabilidade da instituição do

tributo, impondo moderação e medida na sua quantificação. Tal princípio é compatível com o dimensionamento da aplicação do princípio da progressividade, ao limitar a majoração de alíquotas sobre maiores rendas a ponto de não visarem ao confisco.

b) A identificação do efeito confiscatório não deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mas sim em cada tributo isoladamente.

INCORRETO. O efeito confiscatório deve ser feito em função da totalidade da carga tributária, ou seja, o caráter de confisco do tributo deve ser avaliado tendo-se em conta todo o sistema tributário (carga tributária total resultante dos tributos em conjunto), conforme dispõe julgado do STF mediante ADInMC 2.010-DF.

- **Princípio da liberdade de tráfego** – veda o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, com exceção da cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público (inciso V, art. 150). Tal princípio é direcionado para entes subnacionais, devido à limitação geográfica de suas jurisdições, estimulando a livre circulação de pessoas e mercadorias, a fim de buscar a eficiência econômica. Cabe ressaltar que o pedágio é excepcionado, uma vez que não é taxa (espécie de tributo), e sim preço relativo à utilização de rodovias conservadas, um tipo de bem semipúblico.
- **Princípio da uniformidade geográfica** – veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a estado, ao DF ou a município, em detrimento de outro (inciso I, art. 151). Este princípio é aplicado apenas na pessoa política da União, sendo admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a **promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico** regional do país com vistas a cumprir a função distributiva.
- **Princípio da vedação de isenções heterônomas** – proíbe a União de instituir isenções tributárias da competência dos demais entes políticos: estados, DF ou municípios (inciso III, art. 151). O princípio protege as finanças públicas dos entes menores ao impedir que a União diminua as respectivas receitas tributárias, em que pese permitir pactos federativos entre a União e as demais pessoas políticas, como no caso da Lei Kandir.

Questão de concurso – Esaf

(RFB – TRF – 2006) A competência tributária, assim entendido o poder que os entes políticos têm para instituir tributos, encontra limites na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Entre as limitações constitucionais ao poder de tributar é **INCORRETO** afirmar que:

É vedado à União conceder isenções de tributos da competência dos estados, do DF ou dos municípios, exceto para os produtos definidos em lei como integrantes da denominada “cesta básica”.

INCORRETA, pois a vedação para a União conceder isenções de tributos da competência dos demais entes federados não abarca nenhuma exceção, inclusive a isenção heterônoma para os produtos da “cesta básica”, conforme CF/1988.

- **Princípio da não discriminação tributária** – veda o estabelecimento de diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. Este princípio é aplicado aos entes subnacionais: estados, DF e municípios, e

visa ao tratamento tributário isonômico sobre mercadorias e serviços independente de sua origem. Com o intuito de elucidar esse princípio, segue a situação em que o estado “A” poderia retaliar o estado “B” mediante aumento do imposto sobre os produtos originados deste; tal situação, desse modo, é contrária ao princípio da não discriminação tributária. Cabe informar que no comércio internacional é comum alguns países utilizarem barreira tarifária como medida de retaliação política a outro país.

Reforma tributária

Reforma tributária é o conjunto de medidas adotadas pelo governo voltadas a alterar o sistema tributário com vista a **atender aos princípios de tributação da simplicidade e neutralidade**. Sistema Tributário é o arcabouço jurídico composto por leis que determinam quem deve arcar com o imposto e o quanto se deve pagar, no caso brasileiro está expresso principalmente nos arts. 145 a 162 da CF/1988 (Do Sistema Tributário Nacional).

O objetivo dessa reforma é assegurar mais eficiência, competitividade nacional e internacional à economia brasileira. Por isso, é uma reforma com caráter político-econômico, realizada mediante alteração da legislação de tributos com vistas a uma tributação mais igualitária.

O tema é bastante complexo, devido ao seu caráter conflitante, e alvo de constantes discussões políticas ao longo das últimas décadas, com destaque para a descentralização de receitas tributárias aos entes subnacionais, expressa na CF/1988.

Dentre as diversidades dos assuntos abordados nessa reforma, um de bastante relevo é a **reforma da tributação do consumo** no Brasil, evidenciada pela mudança da forma de tributação do ICMS do estado de origem, conforme o princípio da derivação, para o estado de destino, a fim de evitar a exportação de tributo para os demais entes federados. Aqui ocorre um trade off⁵, uma vez que a tributação na origem é mais simples e garante receita para o estado produtor, estando de acordo com o princípio da simplicidade. Por esta razão, essa transição de ICMS apresenta resistência por incorrer em perdas individuais para alguns estados.

Uma das soluções apontadas para a tributação do consumo é a federalização do imposto sobre consumo, ou seja, adoção de um imposto único instituído pelo ente federal, tido por Imposto sobre Valor Agregado – IVA, uma vez que evitaria a guerra fiscal entre estados e atenderia ao princípio da simplicidade em razão seu caráter autofiscalizador. O trade off nessa mudança é a perda de receita individual pelos estados, medida que poderia ser compensada com o aumento das transferências intergovernamentais. Na maioria dos países, o imposto sobre consumo é de responsabilidade do ente federal, em que pese no Brasil coexistir nos três níveis de governo: o IPI na esfera federal, o ICMS na estadual e o ISS na municipal.

Por fim, **reforma tributária** representa a **alteração das regras de tributos** considerando o aspecto econômico do país e com vistas a atender aos **princípios da simplicidade e neutralidade**.

Considerando que qualquer sistema tributário reflete a base econômica de um país, uma das principais razões da reforma tributária é a necessidade de adaptação ao dinamismo econômico, tal como o aumento do comércio internacional e a necessidade de desonerar produtos da pauta de exportação a fim de tornar o produto mais competitivo. Outra razão que sustenta as reformas tributárias é a necessidade de aumento de arrecadação, em geral para financiar a própria elevação dos gastos estatais; ao contrário do caso brasileiro, já que uma das razões clamadas pela sociedade é a necessidade de reduzir a carga tributária.

5.1.3. Classificação dos tributos

Nas finanças públicas, os tributos são classificados em diferentes tipos, a depender do critério utilizado para diferenciá-los.

Ao utilizar o critério relativo ao tipo de base tributável, o imposto é dividido em **imposto sobre o patrimônio, imposto sobre a renda e imposto sobre o consumo**:

- a) **Imposto sobre o patrimônio** – é aquele que incide sobre o conjunto de bens acumulados do contribuinte, ou seja, sua riqueza, a qual é uma variável estoque, por representar uma base de cálculo acumulativa em relação ao tempo. Os maiores expoentes desse tipo de imposto são os que incidem sobre a propriedade urbana (IPTU), e a propriedade veicular (IPVA).
- b) **Imposto sobre a renda** – é aquele que incide sobre o conjunto de rendimentos do contribuinte, tais como o salário, aluguel, lucro, dividendo, rendimento financeiro. Esse conjunto de renda é uma variável fluxo, por representar uma base de cálculo não acumulativa em relação ao tempo. Exemplos: o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).
- c) **Imposto sobre consumo (comércio)** – é aquele que incide sobre a produção industrial e a comercialização de mercadorias e serviços, apresentando com base de cálculo o trânsito das negociações na economia, as quais representam variáveis fluxos. Os expoentes desse tipo de imposto são o IPI, o ICMS e o ISS.

Ao utilizar o critério relativo à assunção do ônus financeiro do imposto pelo indivíduo, este é dividido em **imposto direto e imposto indireto**:

- a) **Imposto direto** – é aquele em que tanto a incidência formal quanto a incidência efetiva recaem sobre o mesmo contribuinte. Considera as características do indivíduo, evidenciando um caráter mais pessoal desse imposto, como ocorre no imposto sobre a renda (IR). Por considerar a renda do contribuinte, está associado ao **princípio da capacidade de pagamento**.
- b) **Imposto indireto** – é aquele em que a incidência formal recai sobre seu contribuinte, mas a incidência efetiva recai sobre outro indivíduo. Por apresentar mais de um sujeito, este imposto não se relaciona diretamente às características do indivíduo, apresentando um caráter mais impessoal ou real, uma vez que incide sobre coisas, como ocorre nos impostos sobre o consumo e sobre o patrimônio.

No imposto indireto, o ônus financeiro é suportado por indivíduo diferente daquele

responsável pelo fato gerador, existindo **duas pessoas**, o contribuinte, sujeito responsável pela incidência formal do imposto, e o real pagador do tributo, responsável pela incidência efetiva. A sua aplicação ocorre principalmente nos casos em que os **impostos sobre o consumo** são repassados aos preços das mercadorias, o que implica o caráter regressivo dos impostos sobre o consumo de bens comuns (não de luxo), uma vez que ricos e pobres pagarão o mesmo custo de imposto ao consumir as mesmas mercadorias, ou seja, a camada mais baixa arca com mais impostos proporcionalmente à sua renda. Uma possível alternativa para evitar tal regressividade é a desoneração de bens da cesta básica e a respectiva tributação compensatória em bens de luxo. Cabe destacar que o repasse do custo do tributo ao preço da mercadoria irá depender da estrutura de mercado e das elasticidades-preço da oferta⁶ e da demanda⁷. Em relação à estrutura de mercado, evidenciamos duas situações extremas: a concorrência perfeita⁸ e o monopólio; no primeiro caso, o repasse ao preço não se apresenta viável devido à grande quantidade de vendedores, o que poderia incorrer no risco de perda de clientela, ocorrendo a transferência para trás, incidindo o ônus no produtor. Já no caso da reserva de mercado há apenas um ofertante, e o repasse do tributo ao preço é mais viável devido à falta de concorrentes; neste caso ocorre a transferência para a frente do tributo, incidindo no consumidor.

A elasticidade-preço da oferta representa a medida de impacto na quantidade do produto ofertado decorrente de aumento de preços. No caso de **oferta perfeitamente elástica**, o **repasse** do imposto ao preço da mercadoria é **mais viável de ocorrer** — aqui o **ônus** do tributo é assumido pelo **consumidor**. Esse tipo de oferta ocorre no caso de bens essenciais como, por exemplo, o mercado de remédios.

Por outro lado, na **oferta perfeitamente inelástica**, o **repasse** ao preço da mercadoria **não é viável de ocorrer** — aqui o **ônus** do tributo é assumido pelo **produtor**. Esse tipo de oferta pode ocorrer no caso de mercado com bens substitutos como, por exemplo, o aumento do imposto para a manteiga, deslocará a demanda para a margarina.

Dica: Quem é mais elástico paga menos imposto.

Ao utilizar o critério matemático relativo à forma de cálculo da alíquota, o imposto é dividido em **imposto *ad valorem*** e **imposto específico**:

- a) **Imposto *ad valorem*** – é aquele em que a alíquota é utilizada mediante a forma de percentual (%). Esse tipo de imposto possui **caráter anticíclico**, ou seja, por ter incidência proporcional ao valor da base de cálculo, funciona como uma espécie de freio das alterações bruscas da economia. Exemplo: a alíquota percentual do IR, salientando que a renda no valor de R\$ 5.000,00 encontra-se na faixa da alíquota de 27,5%, e caso essa renda aumente para R\$ 10.000,00, o imposto funciona como freio ao diminuir o valor disponível e inibir consequentemente o poder de compra. Neste caso, a função anticíclica evita possível inflação de demanda⁹.
- b) **Imposto específico** – é aquele em que a alíquota é utilizada por meio de uma unidade de medida. Esse tipo de imposto possui **caráter pró-cíclico**, ou seja, por ter incidência exata em relação ao valor da base de cálculo, funciona como uma espécie de estímulo

a alterações bruscas da economia. Exemplo: a alíquota da Cide-combustível no valor de R\$ 0,19 por litro de gasolina, conforme o Decreto nº 7.570/2011.

A CF/1988 expressa que as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico poderão ter **alíquota *ad valorem***, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação, e **alíquota específica**, tendo por base a unidade de medida adotada (inciso III, § 2º, do art. 149).

Ao utilizar o critério relativo, o tipo de cálculo para fins de cobrança do imposto, este é dividido em **imposto “por fora”** e **imposto “por dentro”**:

a) “Por fora” – é aquele em que a alíquota (t) **não computa o valor do tributo (T)** em sua base tributável, ou seja, apresenta uma base tributável (B) menor por não incluir o tributo. O IPI é exemplo deste tipo de imposto. A fórmula de cálculo do imposto “por fora” é:

$$T = B * t$$

Considerando o preço como a soma de B e T, obtém-se:

$$P = B * (1 + t)$$

A título de exemplo, calcula-se o valor do imposto de um bem com base tributável de R\$ 100,00 e alíquota de imposto de 10%:

$$T = 100,00 * 10\%$$

$$T = 100,00 * 0,1$$

$$T = 10,00$$

Por fim, o preço final do bem é a soma da base com o imposto:

$$P = B + T$$

$$P = 100,00 + 10,00$$

$$P = 110,00$$

Tal resultado também é obtido diretamente pela seguinte fórmula:

$$P = B * (1 + t)$$

$$P = 100,00 * (1 + 10\%)$$

$$P = 100,00 * (1 + 0,1)$$

$$P = 100,00 * (1,1)$$

$$P = 110,00$$

b) “Por dentro” – é aquele em que a alíquota (t) **computa o valor do tributo (T)** em sua base tributável, ou seja, apresenta como base tributável **o preço (P)** do bem, a qual é maior por incluir o tributo. O ICMS é exemplo deste tipo de imposto. A fórmula de cálculo do imposto “por dentro” é:

$$T = P * t$$

Considerando o preço, obtém-se:

$$P = B + T$$

$$P = B + (P * t)$$

O valor do preço é obtido por:

$$P = B / (1 - t)$$

A título de exemplo, calcula-se o valor do preço de um bem com base tributável de R\$ 100,00 e alíquota de imposto “por dentro” de 10%:

$$P = 100,00 / (1 - 0,1)$$

$$P = 100,00 / 0,9$$

$$P = 111,11$$

Desse modo, conclui-se que o **preço da mercadoria é maior ao utilizar imposto “por dentro”** em relação ao imposto calculado “por fora”, considerando o mesmo valor de base tributável e a mesma alíquota.

Ao utilizar o critério relativo à distribuição da carga tributária em relação à renda, o tributo é dividido em **progressivo, regressivo e neutro**:

- a) **Progressivo** – é aquele que incide com alíquotas maiores nas camadas de **renda mais altas (ricos)**; como efeito da aplicação do imposto progressivo obtém-se a distribuição de renda. A justificativa é que rendas maiores devem arcar com uma parcela maior de imposto em relação às classes mais baixas da sociedade, como ocorre no caso do imposto de renda.

Questão de concurso – Esaf

(RFB – AFRFB – 2009) Em matéria de tributação, não se pode afirmar que:

Os impostos de renda são progressivos e, portanto, mais justos ou equânimes do ponto de vista fiscal.

CORRETO, pois os impostos de renda são exemplos típicos de tributos progressivos.

- b) **Regressivo** – é aquele que incide com alíquotas maiores nas camadas de **renda mais baixas (pobres)**; como efeito da aplicação do imposto regressivo obtém-se a concentração de renda. O imposto regressivo ocorre no consumo de bens essenciais, os quais são utilizados tanto por ricos quanto por pobres; entretanto, o impacto desse imposto na renda dos primeiros é menor que na renda dos segundos como ocorre nos bens da cesta básica.
- c) **Neutro** – é aquele que incide com a mesma alíquota para qualquer camada de renda, estando compatível com o princípio tributário da simplicidade por aplicar uniformemente a alíquota tributária e por apresentar facilidade na operacionalização da arrecadação, uma vez que não é necessário distinguir os contribuintes em faixas de renda.

Ao utilizar o critério relativo ao objetivo (finalidade) dos tributos, estes são classificados em **fiscais, extrafiscais e parafiscais**:

- a) **Tributos fiscais** – aqueles que possuem como finalidade a arrecadação, ou seja, suprir o caixa do governo para arcar com os seus gastos. Neste tipo de tributo, o ente arrecadador é o competente para instituir o tributo, isto é, tanto a instituição quanto a respectiva arrecadação ficam a cargo do ente político como no caso do IR, instituído pela União e arrecadado por seu órgão administrativo, Receita Federal do Brasil – RFB. Exemplos: IPVA, ICMS, ITCMD, IPTU, ITBI e ISS.
- b) **Tributos extrafiscais** – aqueles que visam principalmente **intervir em atividades econômicas** específicas no sentido de obter sua regulação, ou seja, possuem **finalidade interventiva**, colocando a arrecadação como medida de segundo plano. Exemplos: II, IE, IPI, IOF, ITR, Cide.
- c) **Tributos parafiscais** – aqueles que possuem como finalidade a arrecadação para atividades específicas, aqui o ente arrecadador ou ente utilizador do tributo não é o

competente para instituí-lo, ou seja, o ente federativo competente por instituir o tributo é diferente do ente arrecadador ou utilizador. Exemplos: a **contribuição corporativa** de profissões regulamentadas, arrecadadas por pessoa jurídica paralela ao Fisco, as autarquias representadas pelos conselhos de fiscalização profissional, como a OAB e o CRM; a contribuição do empregador a ser utilizada pelas entidades do Sistema S, pessoa jurídica de Direito Privado paralela ao Fisco, tal como o Sesi, Senac, Sesc. Estas contribuições são arrecadadas pela RFB, mediante cobrança de taxa de prestação do serviço de arrecadação, sendo transferidas para os entes do 3º Setor as aplicarem. Citam-se também as contribuições sociais, utilizadas principalmente pelo INSS para pagamento de benefícios da previdência, salientando que elas deixaram de ser arrecadadas pelo INSS (ente paralelo ao Fisco), desde a publicação da Lei nº 11.457/2007, que incorporou a sua arrecadação nas competências da RFB.

Ao utilizar o critério relativo à incidência dos impostos nas cadeias econômicas, estes podem ser classificados em **impostos em cascata e impostos sobre valor adicionado**:

a) **Impostos em “cascata”** – aqueles incidentes indistintamente nas etapas econômicas, seja nas fases da extração, da transformação e da circulação. Desse modo, esse imposto distribui seu ônus sobre todos os agentes econômicos.

Questão de concurso – Esaf

(RFB – AFRFB – 2009) Em matéria de tributação, não se pode afirmar que:

Os impostos em cascata são cobrados indistintamente de todos os agentes, nas transações intermediárias, somando-se ao preço dos insumos e do produto final.

O item está **CORRETO**, tendo em vista a falta de discriminação de etapas econômicas pelos impostos em “cascata”.

b) **Impostos sobre valor adicionado (IVA)** – aqueles incidentes de maneira distinta nas etapas econômicas, pois adota como base de cálculo apenas o valor agregado, ou seja, se o custo do trigo (produto agrícola) é de R\$ 100,00 e o custo do pão (produto elaborado) é de R\$ 130,00, a base de cálculo do IVA é apenas o valor adicionado de R\$ 30,00 ($130,00 - 100,00 = 30,00$). Desse modo, esse tipo de imposto distribui seu ônus na etapa intermediária da cadeia econômica, focando em alguns agentes econômicos.

Cabe salientar que o IVA é um imposto com **maior eficiência econômica** em relação ao imposto com incidência em “cascata”, pois resulta em menor carga tributária e menor distorção na alocação de recursos. A título de exemplo, citam-se as contribuições PIS/Cofins, incidentes sobre a receita bruta de empresas, que podem apresentar as duas formas de incidência, em que pese na forma de valor adicionado apresentarem alíquotas maiores que na forma em “cascata”.

Federalismo Fiscal

Federalismo é a forma de organização do Estado, na qual há distribuição de poder entre os entes que compõem a Federação. **Federalismo fiscal** é a **relação alocativa das receitas e despesas públicas entre os níveis de governo**. Objetiva estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das

federações dentro das permissibilidades do processo político.

O federalismo fiscal abrange a distribuição das **competências tributárias**, a distribuição das **responsabilidades de gastos** (competências materiais ou para prestação de serviços públicos) e as **transferências intergovernamentais**; não se restringindo apenas à repartição de receitas tributárias dos entes maiores para os entes menores.

As competências tributárias estão expressas principalmente nos arts. 153, 155 e 156 da CF/1988, e foram concentradas na Pessoa Política da União, a qual compete instituir sete impostos; já os estados e municípios competem instituir três impostos cada. Essa predominância de fonte financeira na União associada à menor capacidade de arrecadação dos entes menores resulta em alto nível de repasse de recursos federais para esses entes. Cabe salientar que os municípios brasileiros são responsáveis por uma parcela relativamente pequena de arrecadação, sendo que a média em torno de 90% das receitas fiscais derivam de transferências de entes superiores, indicando a situação de **parasitismo fiscal**, muitas das vezes ocasionadas pela falta de competência tributária plena dos municípios, prática fiscal combatida pela LRF em seu art. 11.

As responsabilidades de gastos estão expressas principalmente nos arts. 21, 25 e 30 da CF/1988 e são distribuídas entre os níveis de governo, conforme a proximidade geográfica, para prover o bem público, sendo os **municípios** responsáveis para prover **bem público local**, tal como o urbanismo, pavimentação pública, regulação de comércio local. Por outro lado, a **União** é responsável por prover **bem público de âmbito nacional**, tal como segurança nacional, comércio exterior, sistema monetário, uma vez que possui mais preponderância de interesse no fornecimento desses bens públicos. Aos **estados**, cabe a provisão de bens públicos que não seja de responsabilidade da União nem dos municípios, ou seja, possuem **competência material remanescente**.

As transferências intergovernamentais derivam da restrição do conjunto de tributos estabelecidos para os entes menores, bem como da ineficiente arrecadação destes entes. Tal limitação provoca um desequilíbrio orçamentário nos entes subnacionais, fenômeno conhecido como **desequilíbrio vertical**, o qual representa um dos principais motivos para a execução de transferências financeiras intergovernamentais. Tais transferências são implementadas de diversas maneiras, sendo classificadas em:

- a) Condicionais ou incondicionais – nas condicionais, o repassador define o gasto a ser aplicado.
- b) Com ou sem contrapartida – a transferência condicional é classificada com contrapartida, quando o ente recebedor deve aportar recursos financeiros proporcionalmente ao valor recebido, atuando em conjunção de esforços com o doador, como no caso dos convênios.
- c) Limitada ou ilimitada – a limitada é aquela em que há um teto financeiro de repasse, ou seja, define-se um valor máximo.

As transferências intergovernamentais podem ser obrigatórias ou voluntárias. Em relação às primeiras, a CF/1988 dispõe sobre o assunto na Seção VI – **Da Repartição das Receitas Tributárias**, do Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento. De acordo com a Carta Política, cabe citar primeiramente os impostos que não estão sujeitos à repartição: todos os impostos municipais: ITBI, IPTU e ISS; o

imposto estadual ITCMD; e os impostos federais: II, IE, IGF e IEG. Por outro lado, os impostos sujeitos a partição são ilustrados mediante as tabelas abaixo:

- Impostos da União repassados¹⁰ aos estados e DF:

União	Estados/DF
IRPF (art. 157, I)	100%
IOF sobre ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, § 5º)	30%
Imposto residual (art. 157, II)	20%
Cide-combustíveis	29%
IPI (art. 159, II)	10%
IR* + IPI (art. 159, I)	21,5% para o FPE

* Exclui a transferência do IRPF prevista no arts. 157, inciso I, e 158, inciso I (cobrados dos entes menores aos respectivos servidores públicos).

- Impostos da União repassados aos municípios¹¹:

União	Municípios
IRPF (art. 158, I)	100%
IOF sobre ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, § 5º)	70%
ITR (art. 158, II)	50% se fiscalizado e cobrado pela União; 100% se fiscalizado e cobrado pelo município.
Cide-combustíveis	25% do percentual repassado ao respectivo estado (repasse do repasse)
IPI (art. 159, II)	25% do percentual repassado ao respectivo estado (repasse do repasse)
IR* + IPI (art. 159, I)	23,5% para o FPM

- Impostos do estado repassados aos municípios:

Estado	Municípios
IPVA (art. 158, III)	50%
ICMS (art. 158, IV)	25%

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC - 2008] Em relação ao federalismo fiscal brasileiro, é CORRETO afirmar que:
O federalismo brasileiro é em parte constituído por transferências intergovernamentais estabelecidas na Constituição, conferindo alguma segurança de receita para os entes subnacionais, porém não estão impedidas transferências autônomas por parte do Governo Federal.
CORRETO, pois as transferências intergovernamentais podem ser obrigatórias, conforme estabelecias na CF/1988, ou voluntárias, concedidas autonomamente pelos entes federados.
O repasse financeiro indireto é operacionalizado mediante **fundos de participação**, os

quais possuem os objetivos de:

- a) Guardar **recursos recebidos pelos estados, DF e municípios**, por sua participação estabelecida na Constituição e em lei, na arrecadação de tributos federais;
- b) Servir de **mecanismo compensatório** em favor dos estados, DF e dos municípios, adotado por ocasião da reforma tributária de 1965, que centralizou os impostos de maior grau de elasticidade (IR e IPI) na esfera de competência da União.

A CF/1988 determinou que, a partir de 2007, 48% do produto arrecadado através do IR e do IPI sejam destinados aos fundos, da seguinte forma: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do DF; 23,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com fins de política distributiva.

Uma transferência a destacar é a determinada pela Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), relativa ao repasse de recursos federais para os estados como forma de ressarcimento pela perda de arrecadação de ICMS para produtos primários e semielaborados, devido à sua isenção com vistas a reduzir o preço final de exportação e **tornar o produto nacional mais competitivo no mercado internacional**. O interessante é que tal isenção ocorreu mediante lei federal, apesar da competência do imposto ser estadual, uma vez que essa medida atende ao comércio internacional, política de responsabilidade da União. Assim, tal transferência é uma medida indenizatória à redução de receitas estaduais e evidencia um **pacto de federalismo fiscal** para atingir a eficiência econômica nacional.

No caso brasileiro, as transferências de recursos apresentam-se em grande número e de diversas formas, tendo em vista a heterogeneidade e a amplitude geográfica do seu território, o que implica diversos níveis de capacidade fiscal e administrativa de cada município, bem como diferentes perfis de demandas por bens públicos (diferenças de infraestrutura em cada região, diferenças de doenças, etc.). Desse modo, o **federalismo fiscal brasileiro apresenta três problemas**: o uso excessivo de transferências intergovernamentais; a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para oferta de serviços públicos; e o caráter regressivo das transferências¹² dos estados para os municípios, uma vez que estas aumentam com o tamanho dos municípios.

Por fim, a CF/1988 estabelece **caráter descentralizador de recursos** mediante as transferências e expressa **mecanismos de cooperação** entre os níveis de governo, como assistência técnica e financeira, atuação conjunta de diferentes níveis de governo em um mesmo serviço público (art. 23). Como evidência da dependência dos entes locais aos recursos da União, fenômeno tido por parasitismo fiscal, cita-se a prestação dos serviços públicos de saúde e educação realizada pelos municípios com colaboração dos entes maiores, expressa nos incisos do art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

(...)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da

Exercícios

1. (Esaf – STN – AFC – 2008) No que se refere à tributação, o conceito de equidade remete à ideia de justiça social, ou seja, os indivíduos pagarão mais ou menos tributos conforme suas características. Nesse contexto, é **INCORRETO** afirmar:
 - a) O princípio do benefício defende que a carga tributária deve ser diretamente proporcional ao benefício que o agente aufera. De maneira simples, quanto maior for a utilidade atribuída ao bem público, maior será a propensão em pagar os tributos.
 - b) Verticalmente, os impostos podem ser progressivos quando a proporção de tributos sobre a renda aumenta à medida que a renda se eleva.
 - c) A ideia de tributar, segundo a capacidade de contribuição, refere-se a tributar cada indivíduo de acordo com sua renda, mantendo o princípio da equidade.
 - d) Verticalmente, os impostos podem ser regressivos quando os contribuintes, com a mesma capacidade de pagamento, arcam com o mesmo ônus fiscal.
 - e) Existe equidade horizontal quando os indivíduos que possuem a mesma renda pagam a mesma quantidade de tributos. Por sua vez, existe equidade vertical quando quem ganha mais paga mais.
2. (Esaf – STN – AFC – 2008) Em relação ao federalismo fiscal brasileiro, é **CORRETO** afirmar que:
 - a) O Brasil possui um sistema federativo considerado aberto já que a Constituição deixa livre as bases tributárias sobre as quais incidirão os impostos dos entes subnacionais do país.
 - b) As transferências de recursos entre os entes da federação (União, estados e municípios) só pode ocorrer da União para os estados e destes para os municípios.
 - c) A legislação nacional faculta o direito de estabelecer operações de crédito entre os diferentes entes da federação.
 - d) Os municípios brasileiros possuem bases tributárias importantes, mas a administração destes tributos deve ser executada pelos níveis estaduais e/ou federal, mesmo que o fruto da arrecadação pertença aos municípios.
 - e) O federalismo brasileiro é em parte constituído por transferências intergovernamentais estabelecidas na Constituição, conferindo alguma segurança de receita para os entes subnacionais, porém não estão impedidas transferências autônomas por parte do Governo Federal.
3. (Esaf – RFB – TRF – 2006) A competência tributária, assim entendido o poder que os entes políticos têm para instituir tributos, encontra limites na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Entre as limitações constitucionais ao poder de tributar, é **INCORRETO** afirmar que:
 - a) É vedado à União cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado.
 - b) É vedado aos entes políticos – União, estados, DF e municípios – instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.
 - c) É vedado à União conceder isenções de tributos da competência dos estados, do DF ou dos municípios, exceto para os produtos definidos em lei como integrantes da denominada “cesta básica”.
 - d) É vedado aos entes políticos, em geral, utilizar tributo com efeito de confisco.
 - e) Por meio de medida provisória, pode a União majorar imposto de sua competência.
4. (Esaf – STN – AFC – 2005) Com relação à teoria da tributação, aponte a opção não pertinente.
 - a) Os contribuintes com capacidade de pagamento semelhante devem pagar a mesma quantia de imposto.
 - b) Uma das formas de avaliar a equidade no sistema tributário é chamada princípio de capacidade de pagamento.
 - c) Um imposto sobre o valor adicionado, tipo IVA, não é a forma mais eficiente de tributação sobre as vendas, pois não é um imposto neutro.
 - d) A equidade horizontal e a neutralidade econômica são perfeitamente compatíveis, na medida em que ambas requerem uma tributação abrangente e uniforme sobre toda a renda.
 - e) No sistema de tributação em conformidade com o benefício, cada contribuinte é tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos.

5. (Esaf – STN – AFC – 2005) A Constituição de 1988, ao introduzir mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970. Com relação ao sistema federativo do Brasil, aponte a opção não pertinente.
- a) Entre 1985 e 1990, a autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária.
 - b) Com a nova Constituição, a percentagem de impostos federais que compõem o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) subiu, atingindo 22,5% em 1993.
 - c) A descentralização fiscal atingiu o auge na metade dos anos 1980.
 - d) A deterioração das condições econômicas após a abertura do mercado brasileiro à competição externa não permitiu que os estados e municípios exercessem plenamente a autonomia supostamente concedida pela descentralização política e fiscal.
 - e) Após a Constituição de 1988, a falta de planejamento quanto à transferência de responsabilidades de gastos públicos foi especialmente destacada no que diz respeito aos estados, que não tiveram uma especificação de atribuições.
6. (Esaf – SRF – AFRF – 2005) A Constituição de 1988 teve como objetivo o fortalecimento da Federação. Identifique qual a mudança provocada na tributação pela mesma, que não é verdadeira.
- a) Aumentou o grau de autonomia fiscal dos estados e municípios e descentralizou os recursos tributários.
 - b) Atribuiu competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sucessor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).
 - c) Reduziu os recursos disponíveis da União, por meio do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas.
 - d) Obrigou o governo federal a criar novos tributos e elevar as alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios.
 - e) Obrigou à União a recompor sua receita utilizando outros tributos tecnicamente melhores do que o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, do ponto de vista da eficiência do sistema econômico como um todo.
7. (Esaf – Sefaz-SP – APO – 2009) Assinale a opção FALSA com relação aos princípios teóricos da tributação.
- a) Do ponto de vista do princípio do benefício, os impostos são vistos como preços que os cidadãos pagam pelas mercadorias e serviços que adquirem por meio de seus governos, presumivelmente cobrados de acordo com os benefícios individuais direta ou indiretamente recebidos.
 - b) A neutralidade, na ótica da alocação de recursos, deveria ser complementada pela equidade na repartição da carga tributária.
 - c) O princípio da capacidade de pagamento sugere que os contribuintes devem arcar com cargas fiscais que representem igual sacrifício de bem-estar, interpretado pelas perdas de satisfação no setor privado.
 - d) A equidade horizontal requer que indivíduos com diferentes habilidades paguem tributos em montantes diferenciados.
 - e) Não existem meios práticos que permitam operacionalizar o critério do benefício, por não ser a produção pública sujeita à lei do preço.
8. (Esaf – STN – AFC – Econômico – 2013) A relação entre alíquotas de tributo e receitas obtidas com o tributo, conhecida como curva de Laffer:
- a) É uma relação linear direta, com inclinação de 45 graus;
 - b) É uma relação linear inversa, com inclinação de 45 graus;
 - c) Mostra que as receitas podem crescer com o aumento das alíquotas, até um nível máximo e, a partir daí, cair se as alíquotas continuarem a crescer;
 - d) Mostra que a arrecadação com o tributo será máxima se este tiver uma alíquota de cem por cento;
 - e) Mostra que a arrecadação com o tributo será máxima se a alíquota for igual a zero.
9. (Esaf – SRF – AFRF – 2000) Baseado no princípio da neutralidade fiscal, assinale a resposta CORRETA:
- a) A neutralidade pressupõe o critério de benefício atribuindo a cada indivíduo um ônus equivalente aos benefícios que ele usufruiu.

- b) A neutralidade do ponto de vista da alocação de recursos pressupõe que o ônus seja repartido entre os indivíduos.
- c) A neutralidade do sistema tributário é obtida quando existe equidade vertical.
- d) A neutralidade do sistema tributário é obtida quando a forma de captação de recursos pelo governo não modifica os preços relativos dos bens e serviços.
- e) A neutralidade do sistema tributário é obtida quando existe equidade horizontal.

10. (FGV – Senado Federal – Consultor de Orçamentos – 2008) A respeito da Teoria da Tributação, é CORRETO afirmar que:

- a) Segundo os princípios da Equidade Horizontal e Vertical, respectivamente, a tributação deve incidir de forma que indivíduos com capacidades econômicas similares sejam onerados da mesma forma, e que indivíduos com capacidades econômicas distintas sejam onerados diferenciadamente.
- b) O critério da capacidade de contribuição para observar a equidade de um sistema tributário diz respeito a avaliar se o mesmo atribui a cada indivíduo um ônus equivalente aos benefícios usufruídos.
- c) Os tributos, idealmente, devem interferir o mínimo possível na alocação de recursos da economia, o que corresponde ao princípio da justiça fiscal.
- d) Um sistema tributário é classificado como regressivo se, dado um aumento da renda, o montante de aumento dos tributos dividido pelo montante de aumento da renda for maior do que a unidade.
- e) A classificação dos tributos segundo a incidência do ônus de pagamento (diretos ou indiretos) é particularmente relevante para a análise da neutralidade, segundo a qual os tributos devem distribuir seus ônus de maneira justa entre os indivíduos.

Gabarito

1 – D 4 – C 7 – D 10 – A

2 – E 5 – C 8 – C

3 – C 6 – C 9 – D

Déficit Público e Financiamento do Déficit

O capítulo trata do desequilíbrio das contas públicas e de suas formas de financiamento.

6.1. Conceito de déficit público

Déficit público representa um dos possíveis resultados fiscais, sendo evidenciado pelo **excesso do valor das despesas governamentais (D) em relação ao valor de suas receitas (R)**. O déficit evidencia uma **situação desfavorável** para as contas fiscais, sendo equiparado ao prejuízo obtido por empresas do setor privado.

Este **resultado negativo** das contas públicas é uma variável fluxo¹, uma vez que decorre do confronto de despesas com receitas relacionadas a um intervalo de tempo, adotando geralmente o período de um ano para sua apuração.

Cabe salientar que as contas fiscais podem apresentar outros tipos de resultados, tal como o superávit público, no caso de o valor das receitas superar o das despesas; e o resultado nulo, no caso de o valor das receitas ser equivalente ao valor das despesas.

Desse modo, a tabela abaixo sintetiza os possíveis resultados fiscais:

Resultados	Característica	Situação
Déficit	$D > R$	Negativo (-)
Superávit	$D < R$	Positivo (+)
Nulo	$D = R$	Neutra

O resultado característico das finanças públicas no Brasil, relativo à última década (2000-2010), geralmente é composto por superávit das contas primárias, em que pese os **déficits nominais**.

6.2. Financiamento do déficit

As modalidades de financiamento do déficit público são representadas pelos tributos, transferências, senhoriagem e **empréstimos governamentais**, destacando esta última modalidade, tendo em vista o seu efeito patrimonial de **criar ou aumentar a dívida pública**.

A dívida pública pode ser classificada em **interna**, realizada sob as regras jurídicas nacionais, ou **externa**, celebrada com instituição sediada fora das fronteiras do país e sujeita a regramento distinto das normas nacionais. Também, pode ser classificada **em contratual**, realizada por meio de um contrato de empréstimo de recursos, ou **mobiliária**, celebrada mediante a emissão de títulos de crédito que compõem a dívida pública. Nas finanças públicas, a apresentação do valor da **dívida ocorre de modo mais eficiente quando demonstrado em relação ao produto da economia: razão Dívida/PIB**, cujo fim é

demonstrar seu impacto sobre o crescimento econômico e evitar a apresentação da dívida em termos absolutos. Esta forma possui a desvantagem de não ser suficiente para indicar a capacidade de solvência do país, e de dificultar a comparação com as dívidas de outro país, como no caso do baixo valor absoluto da dívida dos países africanos em relação aos altos valores dos europeus.

Em relação à evolução do endividamento público brasileiro, pertinente à década de 1980, o governo recorreu mais às dívidas internas para financiar o seu déficit, devido principalmente à **crise da fonte** de financiamento **externa**. Outra maneira de financiamento foi a emissão de dívida mobiliária pelo Banco Central do Brasil, o qual possuía, na época, mais liberdade para financiar o Tesouro Nacional. Cabe enfatizar que atualmente a LRF reduziu a liberdade (autonomia) dessa instituição financeira ao vedar a sua atividade de emissão de títulos da dívida pública a partir do ano de 2002 (art. 34), bem como instituiu outras medidas para reduzir o endividamento público, tal como a previsão de limites para dívida mobiliária e consolidada e medidas de ajuste a esses patamares fiscais.

Nesse sentido, cabe informar que o **excesso de déficit público** implica a **insustentabilidade da política fiscal**, política a qual é **incapaz de manter constante a razão Dívida/PIB**. Então, essa ausência de sustentabilidade fiscal é representada matematicamente pelo **crescimento da razão Dívida/Produto**, demonstrando que o crescimento da economia (PIB) não acompanhou o aumento da dívida.

Considerando que a dívida é evidenciada conforme seu impacto sobre o produto, cabe esclarecer que contabilmente é possível **apresentar déficit primário, apesar de a política fiscal ser sustentável**, caso consiga gerar uma **razão Dívida/Produto constante**, demonstrando que o aumento do produto acompanhou o aumento da dívida. Por outro lado, o acúmulo de déficits primários ocasiona incremento excessivo de dívida, e no caso de a razão Dívida/Produto ser crescente, o governo deve **mudar a direção da política fiscal para a busca de superávits primários**, conforme diretriz fiscal estabelecida pela LRF com vistas a atingir a austeridade fiscal.

Portanto, a **política fiscal sustentável** indica as seguintes situações:

- Representa um **governo solvente**, ou seja, capaz de quitar suas obrigações financeiras.
- Estaciona a dívida em relação ao crescimento econômico quando o governo é capaz de manter a razão Dívida/PIB constante; e
- Assume uma taxa interna de retorno nula ($TIR = 0$), ou seja, quando o valor presente esperado dos superávits futuros é igual ao valor da sua dívida inicial, conforme a abordagem financeira de valor presente.

Equilíbrio Fiscal x Equilíbrio Orçamentário

O Equilíbrio Fiscal é distinto do Orçamentário. O primeiro inclui variáveis macroeconômicas e atua a priori no longo prazo, considerando **aspectos econômicos** agregados, tais como quantidade de dívida pública, taxa de juros, inflação e longo prazo de maturação de investimentos. Assim, o equilíbrio fiscal indica tendência à austeridade fiscal, podendo ocorrer na situação de **estacionariedade da razão Dívida/Produto** ou no **decréscimo dessa relação**. Nesse sentido, cabe informar que um dos requisitos de

elegibilidade para um país entrar na zona do euro (participar da União Europeia) é apresentar um teto de déficit de 3% do PIB, patamar que indica um equilíbrio fiscal. O segundo envolve **critério contábil** e atua no curto prazo, geralmente um ano, sendo direcionado pelo princípio orçamentário do equilíbrio, o qual apresenta dois aspectos de balanceamento:

- a) **Equilíbrio formal ou contábil** – evidencia o sentido tradicional de equilíbrio e representa um balanceamento financeiro entre a previsão de receitas e a fixação de despesas.
- b) **Equilíbrio material** – quando o Balanço Orçamentário apresenta, nas receitas de capital, a **rubrica operação de crédito**, evidenciando um orçamento deficitário, ou seja, essa rubrica demonstra um déficit embutido no orçamento, tendo em vista a utilização de recursos de terceiros. Tal situação evidencia que os gastos públicos são maiores quantitativamente que as receitas próprias, implicando o aumento da dívida pública.

Desse modo, observa-se que o equilíbrio fiscal envolve aspectos contábeis e um horizonte temporal de longo prazo; já o equilíbrio orçamentário considera aspectos econômicos e um horizonte de curto prazo.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] Independentemente dos diversos enfoques teóricos, é normal a ocorrência de déficits fiscais. Os seguintes enunciados se referem à questão do equilíbrio entre receitas e gastos públicos.

- I. A dificuldade revela incúria do governante porque os países são entidades homogêneas, que têm receita e despesa previsíveis, o que torna possível gerir os recursos públicos de forma a equilibrar receita e despesa.
- II. O Estado obtém receitas provenientes principalmente de impostos e deve prestar bens e serviços. As receitas e os gastos, entretanto não são distribuídos da mesma forma entre os diferentes segmentos da população.
- III. O problema político de todo governo que se disponha a fazer um ajuste fiscal é que não é possível alterar a definição da incidência do ajustamento.

Quanto a esses enunciados a opção CORRETA é:

- a) Apenas o I está correto.
- b) Apenas o II está correto.
- c) Apenas o III está correto.
- d) Todos estão corretos.
- e) Nenhum está correto.

A alternativa **b** está **CORRETA**, pois a política fiscal considera as diferenças econômicas e sociais, culminando em distribuição de formas diferentes, conforme as necessidades de cada segmento da população. Os itens I e II estão errados, uma vez que a gestão do equilíbrio entre receitas e gastos públicos não pode ser pautada no fato de os países serem entidades homogêneas, pois apresentam evidências de **heterogeneidade** tal como as diferenças econômicas em sua geografia, o que implica tratamento dinâmico de despesas e receitas, retirando-lhes o caráter de previsibilidade. O equilíbrio das contas públicas é atingido mediante o ajuste fiscal, medida que se tornar mais eficiente ao alterar a **incidência do ajustamento**, como, por exemplo, no caso de não conter os gastos com investimentos, uma vez que propiciam crescimento econômico.

Cabe destacar que os conceitos de “poupança” de governo e “déficit” são distintos; aquela

representa o excesso de renda do governo, ou seja, quando positiva é representada pelo excesso de tributos líquidos de subsídios e transferências (T) em relação ao consumo do governo (CG) somado com os juros da dívida (JG):

$$(a) \text{ SG} = \text{T} - (\text{CG} + \text{JG})$$

Por outro lado, o déficit ou as Necessidades de Financiamento (NFG) ocorre quando os gastos excedem os tributos:

$$(b) \text{ NFG} = \text{CG} + \text{JG} + \text{IG} - \text{T}$$

Substituindo a fórmula (a) na (b), obtém-se:

$$\text{SG} = \text{IG} - \text{NFS}$$

Ao inverter a equação, observa-se que o déficit é representado pelo excesso de investimento público (IG) em relação à poupança pública, a qual nem sempre pode ser negativa.

$$\text{NFS} = \text{IG} - \text{SG}$$

6.3. Resultado fiscal do governo

6.3.1. Conceito

O resultado fiscal do governo é representado principalmente pela **Necessidade de Financiamento do Setor Público** – NFSP (Public Sector Borrowing Requirements – PSBR), ou seja, pelo **déficit público**.

O entendimento do conceito de NFSP é obtido pela decomposição do termo em duas partes:

- a) **Necessidade de financiamento** – representa a situação financeira em que o valor das despesas é maior que o das receitas, evidenciando um **resultado fiscal negativo** correspondente a um **déficit**. Desse modo, os gastos públicos demandam a necessidade de se buscar fontes de financiamento complementar. Cabe salientar que tal dificuldade fiscal é reflexo da **queda de poupança do governo**.
- b) **Setor público** – em termos de resultado fiscal corresponde ao **Setor Público Não Financeiro** (SPNF) juntamente com o **Bacen**. O SPNF é composto de:
 - Órgãos das **administrações diretas**.
 - Entidades das **administrações indiretas**.
 - **Empresas estatais**, restringindo-se às **não financeiras**, neste caso não se consideram as contas do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no caso da União.
 - Sistema público de previdência social, representado pelo regime geral de empregados e pelos regimes próprios de servidores públicos; e
 - Fundos públicos não-financeiros, tal como o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Dica: Setor público = SPNF + Bacen

Questão de concurso – Cespe

[TCE/ES – ACE – 2012] Para efeitos de mensuração do resultado fiscal, o conceito de setor público compreende o setor público não financeiro, junto com o Banco Central do Brasil e a Petrobras.

ERRADA, pois o conceito de setor público, para fins de apuração do resultado fiscal,

compreende o setor público não financeiro (SPNF), que já inclui a Petrobras, junto com o Banco Central do Brasil. Desse modo, o erro está em não considerar a Petrobras no SPNF. Observem que pela dica acima é possível resolver a questão.

Portanto, NFSP pode ser conceituada como um resultado fiscal desfavorável, no qual o governo deve recorrer a fontes complementares de financiamento a fim de quitar o excesso de gastos públicos e, caso esse complemento seja feito por meio de empréstimos, resultará em aumento da dívida pública, ou seja, a **NFSP é o resultado da variação positiva da dívida líquida**.

Considerando que os resultados fiscais do governo federal são déficits nominais, o que implica aumento da dívida pública, apresenta-se como necessária a **gestão da Dívida Pública Federal (DPF)**, cujo objetivo é **suprir de forma eficiente as Necessidades de Financiamento do Governo Federal**, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco, ou seja, deve-se contrair dívida com bom perfil (longo prazo de maturação e não sujeita a oscilações de mercado). Adicionalmente, busca-se contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos devido ao ganho de credibilidade obtido pela adimplência do governo.

Por fim, cabe salientar que o início dos anos 1980 foi marco de mudanças metodológicas no que tange ao diagnóstico fiscal, refletindo em alteração da classificação das NFSP, as quais eram desagregadas em seis partes:

- I. Governo central, incluía Tesouro Nacional e Banco Central.
- II. Estados e municípios, evidenciava dificuldade de entes menores.
- III. Empresas estatais incluía as estatais de todos os entes da federação.
- IV. Agências descentralizadas.
- V. Previdência social; e
- VI. Fundos e programas mantidos pelo governo federal.

Com a modificação, a nova classificação reagrupou as três últimas partes (IV, V e VI) na primeira (I. Resultado do Governo Central), apresentando uma classe mais abrangente. Desse modo, a classificação mais enxuta divide as NFSP em:

- **Necessidade de Financiamento do Governo – NFG** – pode ser subdividida em governo federal e regional e inclui os entes menores; e
- **Necessidade de Financiamento das Estatais – NFE.**

6.3.2. Regime contábil de apuração do resultado fiscal

A forma de cálculo da NFSP no Brasil ocorre mediante um **regime híbrido**, que considera ingressos e desembolsos financeiros para as contas não financeiras, ou seja, o **resultado primário** é apurado sob a ótica estrita do **regime de caixa**; por outro lado, os **juros** são registrados pelo **regime de competência**, ou seja, as despesas financeiras são incorporadas ao resultado primário quando da ocorrência de seu fato gerador, independente de seu pagamento.

afirmar que:

Elas são apuradas pelo conceito de caixa, exceto pelas despesas de juros apuradas pelo conceito de competência.

CORRETA, pois a NFSP no Brasil é apurada por meio de um **regime híbrido**, adotando como regra o **regime de caixa** para cálculo do **resultado primário**, com exceção dos **juros**, os quais são registrados pelo **regime de competência**.

O governo federal adota, para fins de apuração do resultado fiscal, a ótica do pagamento efetivo da despesa, representado pelo regime de caixa. Tal método visa compatibilizar a apuração do resultado fiscal no critério “abaixo da linha” com a apuração do resultado no critério “acima da linha”.

6.3.3. Tipos de resultado fiscal

Em relação à compreensão do resultado fiscal do governo, deve-se considerar resultados mais específicos, tais como o resultado primário, o resultado operacional e o resultado nominal.

6.3.3.1. Resultado Primário (RP)

É obtido pelo confronto de despesas não financeiras (Despesas Primárias – DP) com receitas não financeiras² (Receitas Primárias – RP), podendo, desse modo, ser tido como **resultado não financeiro**. É um indicador de desempenho fiscal do governo na medida em que expressa a capacidade de os ganhos principais suportar as despesas principais.

O lado positivo do resultado primário, as receitas não financeiras, deriva da arrecadação de tributos (impostos, taxas, contribuições de melhorias), de receitas patrimoniais (alugueis), de receitas agropecuárias (ganhos de empresas como Embrapa), de receitas industriais (ganhos com a Petrobras), de receitas com a prestação de serviços, de receitas com as concessões, de dividendos recebidos, de receitas decorrentes do próprio esforço de arrecadação, dentre outras, tais como multas não tributárias. O lado negativo deriva de despesas com pessoal, com material de consumo, com investimentos, dentre outras, como o gasto voltado à manutenção de órgãos públicos.

O confronto das receitas primárias com as despesas primárias pode resultar em três situações: a favorável, a neutra e a desfavorável:

- a) O resultado **favorável** é tido por **superávit primário** e ocorre quando há excesso de receita primária (sobra de recursos) após o pagamento das despesas primárias, ou seja, as receitas superam em valor as despesas, sendo que tal excedente representa a poupança do governo³. No caso das finanças públicas brasileiras, tal excedente é utilizado para honrar compromissos financeiros como o serviço da dívida, composto pelo pagamento de juros e amortizações. Neste caso, há quitação de contas financeiras a partir de ganhos não financeiros, indicando ajustamento fiscal.

Questão de concurso – Cespe

[Cespe – DPF – Agente – 2012] O superávit primário de uma economia corresponde à poupança gerada pelo governo para o pagamento dos juros da dívida pública.

CERTO, pois o superávit primário representa a poupança pública, que será destinada para quitar os juros sobre a dívida pública.

- b) O resultado neutro ocorre quando as receitas primárias se equivalem em valor às despesas primárias, evidenciando o equilíbrio do resultado não financeiro.
- c) O resultado **desfavorável** é tido por **déficit primário** e ocorre quando as despesas primárias superam em valor as receitas primárias, evidenciando um desequilíbrio fiscal. Esse saldo negativo pode decorrer de medidas adotadas no regime de política fiscal expansionista, tal como a keynesiana.

Dica: Resultado Primário = $r - d$

Possíveis saldos:

- **Superávit primário** é $r > d$ gera economia de recursos
- **Nulo** é $r = d$ não gera economia de recursos
- **Déficit primário** é $d > r$ pode gerar financiamento complementar

Cabe destacar que o governo federal adota oficialmente a classificação da receita orçamentária por **identificador de resultado primário**, na qual as receitas são divididas em primárias (P), as incluídas na apuração do resultado primário, e não primárias ou financeiras (F), as não incluídas nessa apuração.

As **metas** dos resultados fiscais **primário e nominal** devem ser dispostas no **Anexo de Metas Fiscais (AMF)** em valores correntes⁴ e constantes, projetados para três exercícios financeiros, período compatibilizado com o adotado pelos países da OCDE para projeções fiscais. O AMF, documento componente da LDO, objetiva parametrizar registros da contabilidade fiscal dispondo a título de exemplo a obtenção da **meta de superávit primário**, para o setor público consolidado não financeiro, no valor bilionário de R\$ 155.851.000.000,00 (art. 2º da LDO/2013). A aferição desse parâmetro⁵ é controlada mediante o envio de **relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário** pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, os quais devem apresentar a comparação da meta programada com o resultado primário obtido, bem como dados do estoque e do serviço da dívida pública federal, comparando-os com sua variação no período (art. 113 da LDO/2013).

Questão de concurso – Esaf

[SRF – AFRF – 2005] Com relação às transações tipicamente fiscais, às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e à dívida pública, identifique a única opção errada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que sejam apurados dois resultados fiscais: resultado primário e resultado operacional.

ERRADA, pois a LRF determina a apuração do resultado primário e do **resultado nominal**, os quais deverão ter metas estabelecidas no AMF da LDO. A LRF não exige o resultado operacional, uma vez que no momento de sua publicação em 2000 a inflação já não impactava o resultado fiscal como ocorria no início da década de 1990.

6.3.3.2. Resultado Operacional (RO)

É obtido pela soma do **resultado primário** com os **juros reais (J_r)** sobre a dívida do

governo. Ao contrário do resultado primário, o resultado operacional inclui em seu cálculo contas financeiras, conforme fórmula abaixo:

$$RO = RP + J_r$$

Também pode ser obtido pela **dedução da atualização monetária** sobre a dívida líquida do setor público (**am**) do **resultado nominal**, por isso o resultado operacional é tido também como resultado nominal deflacionado:

$$RO = RN - am$$

Desse modo, observa-se que o **resultado operacional** considera apenas a despesa com juros **sem incluir** o respectivo encargo de **correção monetária**, por isso possui aplicação prática em economias que apresentam taxas inflacionárias elevadas, nas quais as variações de preços produzem implicações relevantes sobre as contas públicas. O resultado operacional objetiva evidenciar as contas fiscais sem os efeitos da indexação a índices de preços, ou seja, como se na economia **não** existisse **inflação**, por isso é tido por operacional ao considerar apenas o pagamento de juros reais (juros não corrigidos pela inflação), um gasto comum para o funcionamento da instituição.

É necessário destacar que o contexto de altas taxas inflacionárias ocorrido na década de 1980 e 1990 provocou queda da qualidade da dívida pública, uma vez que os títulos de dívidas governamentais passaram a ser emitidos com prazos de vencimento reduzidos e com taxas de juros pós-fixadas. Essas taxas embutiam usualmente a expectativa de variação inflacionária desde a data de emissão do título até o seu vencimento, acrescida de uma taxa correspondente à remuneração efetiva do aplicador. Desse modo, o contexto inflacionário implicou aumento da dívida brasileira por indexá-la à inflação.

6.3.3.3. Resultado Nominal (RN)

É obtido pela soma do **resultado operacional** com a **atualização monetária (am)** sobre a dívida líquida do setor público, por isso o déficit nominal é uma função direta da inflação, conforme se observa na fórmula abaixo:

$$RN = RO + am$$

Também pode ser obtido pela soma do **resultado primário** com os **juros nominais**⁶ incidentes sobre a dívida do governo:

$$RN = RP + J_N$$

Desse modo, percebe-se que o **resultado nominal** é o maior dos resultados por **incluir** em sua apuração contas financeiras (**juros**) e o encargo de **atualização monetária**, correspondendo, assim, às próprias **Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)**, uma vez que representa efetivamente o volume de recursos financeiros que o governo teve de contrair junto ao setor privado para cobrir o excesso de gastos.

Cabe lembrar que o cálculo do resultado nominal considera o valor dos **juros líquidos**, aqueles resultantes da diminuição das despesas com juros (juros passivos) com as receitas com juros (juros ativos).

ERRADA, pois a **Dívida Consolidada Líquida não considera** em seu valor os juros ativos e passivos do governo; valores estes incluídos pela Dívida Consolidada, que considera o ativo disponível e os haveres financeiros. Ademais, a dívida líquida do setor público considera os juros líquidos do governo junto ao sistema financeiro, composto principalmente por **bancos privados**.

Cabe salientar que os ativos financeiros do governo federal junto ao sistema financeiro são os juros ativos; já os passivos financeiros são representados pelos juros passivos. Daqui surge o motivo de considerar o setor público como não financeiro na apuração do resultado fiscal, uma vez que o SPNF recorre ao sistema financeiro para financiar seu déficit.

A título de exemplo segue o resultado fiscal do governo central relativo a janeiro de 2013: **superávit primário** de R\$ 26,1 bilhões⁷ contra superávit de R\$ 28,3 bilhões em dezembro de 2012 — aqui deve-se considerar a sazonalidade relativa ao aumento da arrecadação decorrente das festividades de final de ano. A **Dívida Líquida do Tesouro Nacional (DLTN)** alcançou o **montante de R\$ 1,0 trilhão em janeiro**, o que corresponde a **22,8% do PIB**. Em relação a janeiro de 2012, houve aumento de R\$ 31,2 bilhões em termos nominais, e, em relação ao PIB, diminuiu 0,8 pontos percentuais.

A interpretação desse resultado mostra que apesar do aumento em termos nominais do montante da dívida, sua proporção em relação ao PIB diminui, o que evidencia **melhora da solvência** do país, uma vez que o crescimento da dívida ocorreu em menor velocidade que sua expansão econômica, o que não implica maiores riscos para o credor do sistema financeiro.

Nesse sentido, o governo atua no intuito de buscar a austeridade fiscal permitindo a continuidade da **trajetória de queda da dívida pública líquida do setor público não financeiro como proporção do PIB** (de **-0,78% do PIB em 2013 para -0,10% do PIB em 2015**), conforme demonstra tabela abaixo⁸:

Tabela 2 – Trajetória Estimada para a Dívida Líquida do Setor Público e para o Resultado Nominal

Variáveis (em % do PIB)	2013	2014	2015
Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro	3,10	3,10	3,10
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,34	0,28	0,26
Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos	32,5	30,0	27,5
Resultado Nominal	-0,78	-0,41	-0,10

*Não considera a redução relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Esse objetivo fiscal do governo pauta-se na meta de superávit primário de R\$ 155,9 bilhões para 2013, no **crescimento real projetado da economia** e na **redução do custo da dívida pública**, os quais permitirão a continuidade da trajetória de **queda da dívida pública líquida do setor público não financeiro** como proporção do PIB ao longo desse período, conforme demonstra a tabela acima. **Mesmo** considerando o **reconhecimento de passivos contingentes**, a trajetória da dívida pública líquida como proporção do PIB permanece com

tendência decrescente, passando de 39,1% em 2010 para uma projeção de 27,5% em 2015, o **que poderá levar a um déficit próximo a zero no resultado nominal⁹ em 2015**. Estes resultados, mais uma vez, confirmam o **compromisso do governo com a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado com inclusão social**.

A título de esclarecimento apresenta-se o Demonstrativo de Resultado Nominal, integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária — bimestre agosto/setembro de 2012:

RREO – Anexo VI (LRF, art. 53, inciso III)		R\$ milhares	
ESPECIFICAÇÃO	SALDO		
	Em 31 Dez/2011	Em 31 Jul/2012	Em 30 Set/2012
	(a)	(b)	(c)
DÍVIDA CONSOLIDADA (1)	2.735.390.104	2.746.381.744	2.800.313.230
Deduções (II)	1.663.262.097	1.677.971.652	1.753.963.469
Ativo Disponível	476.761.167	470.841.685	535.530.045
Haveres Financeiros	1.210.593.295	1.228.835.496	1.240.397.345
(–) Restos a pagar processados	(24.092.365)	(21.705.530)	(21.963.922)
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I – II)	1.072.128.007	1.068.410.092	1.046.349.761
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)	48.140.203	48.140.203	48.140.203
PASSIVOS RECONHECIDOS (V) (*)	270.964.140	197.414.985	187.752.608
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (III + IV – V)	849.304.069	919.135.310	906.737.356
ESPECIFICAÇÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA		
No Bimestre	Até o Bimestre		
(c – b)	(c – a)		
RESULTADO NOMINAL		(12.397.954)	57.433.287

FONTE: Banco Central do Brasil e SIAF – STN/CESEF

(*) Inclui o impacto da desvalorização cambial sobre a dívida externa e sobre a dívida mobiliária interna indexada ao dólar.

A tabela trata da apuração do Resultado Nominal e parte das deduções da Dívida Consolidada (DC), resultando na **Dívida Consolidada Líquida (DCL)** e na **Dívida Fiscal Líquida (DFL)**, conforme os seguintes conceitos:

- **Dívida Consolidada Líquida** – corresponde à Dívida Consolidada, **subtraídos** o Ativo disponível e os Haveres Financeiros, líquidos de Restos a Pagar Processados (RPproc).

$$\text{DCL} = \text{DC} - \text{Ativo disponível} - (\text{Haveres Financeiros} - \text{RPproc})$$

- **Dívida Fiscal Líquida** – equivale à Dívida Consolidada Líquida, adicionadas das receitas de privatizações e subtraídos dos passivos reconhecidos (esqueletos). A DFL considera tanto **resultado do momento presente**, representado pela DCL, **quanto os resultados decorrentes de eventos passados**, representados por ajustes patrimoniais (privatizações e esqueletos).

$$\text{DFL} = \text{DCL} + \text{Privatizações} - \text{Esqueletos}$$

O **Resultado Nominal** é representado pela **variação da Dívida Fiscal Líquida** e indica o

quanto de recursos o Estado tomou emprestado dos outros agentes econômicos para a realização de seus programas de governo.

Em relação à Dívida Consolidada Líquida, cabe observar que o aumento dos Restos a Pagar implica em menor valor desta dívida, por aumentar o Ativo Financeiro disponível ao manter recursos em caixa, conforme demonstra matematicamente a fórmula:

$$\downarrow \text{DCL} = \text{Dívida consolidada} - \uparrow \text{Ativo disponível}$$

Com o intuito de cumprir as **metas fiscais**, constantes na LDO, o governo reduz contabilmente o valor das despesas ao postergar pagamentos, mediante **administração de Restos a Pagar**, uma vez que sob o regime de caixa considera-se no resultado fiscal apenas as **despesas pagas**. Observa-se, desse modo, a manipulação do resultado fiscal; salientando que **administração de Restos a Pagar** não deve ser utilizada com fins de atingimento das **metas fiscais**.

Resultado Nominal x Efeitos do Câmbio

A fim de desconsiderar os efeitos do câmbio sobre o resultado nominal, este pode ser apresentado de duas formas, salientando que a inclusão dos efeitos da desvalorização cambial atua **somente** sobre a **dívida mobiliária interna indexada à moeda estrangeira**, ou seja, esse ajuste de câmbio não impacta a dívida externa:

- a) **Resultado nominal sem desvalorização cambial** – corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas). **Exclui**, ainda, o **impacto da variação cambial** sobre a dívida externa e **sobre a dívida mobiliária interna indexada à moeda estrangeira** (ajuste metodológico). Abrange apenas o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário, não abrangendo a apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna.
- b) **Resultado nominal com desvalorização cambial** – corresponde à variação nominal dos saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL). **Exclui**, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa (ajuste metodológico). **Abrange** o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais, a **apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna e o resultado fiscal primário**.

O tipo de resultado fiscal enxuto dos efeitos do câmbio se revela como indicador bastante eficiente em momentos de crise do câmbio, conforme ocorreu no início de 1999, em decorrência da à estratégia de flexibilizar a moeda nacional.

6.4. Formas de apuração do resultado fiscal

A apuração do resultado fiscal adota duas metodologias de cálculo, uma obtida pelo confronto de despesas governamentais com as receitas (método “acima da linha”) e outra obtida pela variação da dívida líquida do governo (método “abaixo da linha”):

- a) **“Acima da linha”** – é a apuração realizada a partir de **dados contábeis do governo**, os quais permitem identificar com precisão a contribuição de cada **conta de despesa e receita no resultado fiscal** do período. Esse método de cálculo demanda mais tempo de apuração por considerar muitas contas de receita e despesa, permitindo ainda um

risco de maior erro por tratar com diversos dados. Sua vantagem é representada pela identificação das despesas que mais contribuem para a dívida pública e pela análise das fontes dos desvios, a qual é feita a partir das receitas e despesas que compõem o resultado.

O método “acima da linha”, por pautar em dados contábeis, é a forma adotada pela **Secretaria do Tesouro Nacional**¹⁰ (STN) com vistas a apurar a contribuição do resultado fiscal na dívida pública. A STN adota como regra de apuração o regime de caixa ao mensurar os fluxos de ingressos (receitas) e desembolsos (despesas).

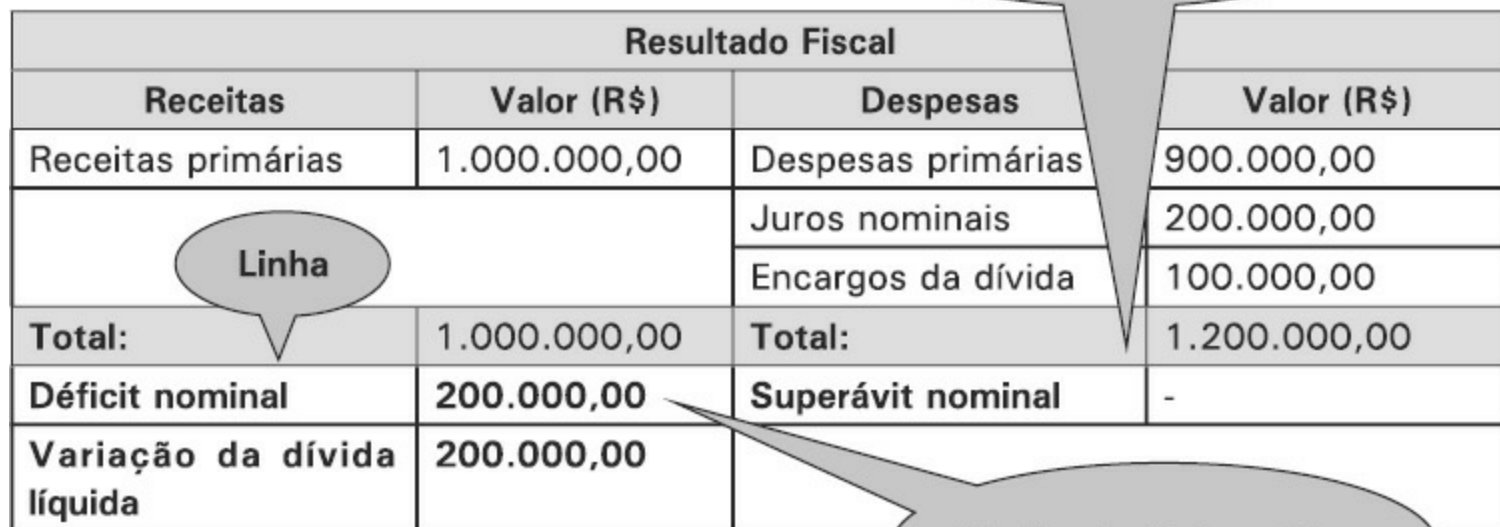
Essa metodologia “acima da linha” permite ao gestor público avaliar os resultados da política fiscal corrente por meio de um retrato amplo e detalhado da atual situação fiscal do país por lidar com **dados analíticos e qualitativos das finanças públicas**. Esse conglomerado de dados constitui-se em ferramenta gerencial, essencial para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas, possibilitando, ainda, a criação de cenários para as contas públicas, pautados em projeções de receitas e despesas, contribuindo, assim, para a etapa de formulação do orçamento público e sua execução.

b) **“Abaixo da linha”** – é a apuração realizada a partir de informações relativas à **variação da dívida líquida do governo**, ou seja, considera apenas o saldo final da dívida e o saldo inicial no período. Esse método de cálculo demanda menos tempo de apuração do que o anterior por considerar poucas contas, reduzindo o risco de erro de informação sobre a posição da dívida pública, uma vez que trata com **dados sintéticos e quantitativos das finanças públicas**. Sua desvantagem é a insuficiência de detalhamento das causas do déficit, pois não identifica as despesas que mais contribuem para a dívida pública.

O método “abaixo da linha” é a forma de cálculo **adotada pelo Banco Central do Brasil**, por lidar com dados obtidos junto às instituições do sistema financeiro.

Cabe salientar que no Brasil o **resultado primário adotado** para fins de **verificação do cumprimento da meta** estabelecida no AMF da LDO é **o mensurado por meio da metodologia conhecida como “abaixo da linha”**. Os dados (estatística) “abaixo da linha” levam em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento internas (domésticas) e externas. A publicação desses dados “abaixo da linha” ocorre mensalmente.

A título de evidenciação dos métodos de apuração do resultado fiscal, apresenta-se demonstrativo de apuração do resultado fiscal com o destaque para a “linha”, e para os respectivos alvos dos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha”:



Resultado Fiscal			
Receitas	Valor (R\$)	Despesas	Valor (R\$)
Receitas primárias	1.000.000,00	Despesas primárias	900.000,00
		Juros nominais	200.000,00
		Encargos da dívida	100.000,00
Total:	1.000.000,00	Total:	1.200.000,00
Déficit nominal	200.000,00	Superávit nominal	-
Variação da dívida líquida	200.000,00		

Por fim, cabe salientar que enquanto a estatística “abaixo da linha” permite analisar como o governo financiou seu déficit, o resultado fiscal “acima da linha” permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. O resultado fiscal obtido pelas **duas metodologias** é comparável e, desta forma, ambas as estatísticas são importantes para a boa condução da política fiscal, **devendo ser utilizadas de forma complementar**.

Exercícios

1. (Esaf/STN – AFC/Econômico – 2013) Em relação às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), pode-se dizer que:
 - a) É uma medida de estoque e corresponde ao déficit nominal, medido pelo critério “acima da linha”.
 - b) Uma operação de empréstimos do Banco Central para o Tesouro Nacional eleva as NFSP no período em análise.
 - c) Excluem os gastos não financeiros e as receitas não financeiras.
 - d) Podem ser financiadas por emissão de títulos públicos.
 - e) Uma operação de empréstimos do Banco Central para o Tesouro Nacional, como forma de financiamento das NFSP, reduz a base monetária da economia.
2. (Esaf – STN – AFC – Econômico – 2013) A sustentabilidade da política fiscal está associada ao tamanho do déficit público. Com base nessa afirmação, podemos considerar que:
 - a) Incondicionalmente, o estoque futuro esperado da dívida pública, descontado pela taxa de juros da economia, tende a zero quando o horizonte temporal tende para o infinito.
 - b) O estoque futuro esperado da dívida pública, descontado pela taxa de juros da economia, tende a zero quando o horizonte temporal tende para o infinito, desde que o governo pague sua dívida corrente por meio da emissão de dívida nova.
 - c) Admitindo a condição de jogo não Ponzi, o estoque futuro esperado da dívida pública nunca tenderá a zero, mesmo com o tempo tendendo para o infinito.
 - d) O estoque futuro esperado da dívida pública, descontado pela taxa de juros da economia, tende a zero quando o horizonte temporal tende para o infinito se, e somente se, a dívida crescer na mesma velocidade do crescimento da taxa de juros.

e) O estoque futuro esperado da dívida pública, descontado pela taxa de juros da economia, tende a zero quando o horizonte temporal tende para o infinito, desde que a dívida cresça mais lentamente que a taxa de juros.

3. (Cespe – DPF – Agente – 2012) As Necessidades de Financiamento do Setor Público, no conceito operacional, são calculadas acrescentando-se ao déficit primário os juros reais da dívida passada.

4. (Cespe – DPF – Agente – 2012) O financiamento do déficit público por meio da venda de títulos da dívida pública tende a gerar pressão inflacionária.

5. (Cespe – DPF – Agente – 2012) O superávit primário de uma economia corresponde à poupança gerada pelo governo para o pagamento dos juros da dívida pública.

6. (Esaf – SRF – AFRF – Tributária – 2005) A diferença entre a arrecadação tributária e o gasto público leva a um dos conceitos mais discutidos na economia brasileira nos últimos anos, que é o déficit público. Identifique a opção INCORRETA no que diz respeito a déficit público e finanças públicas.

- a) Para evitar distorções causadas pela inflação, é desejável se utilizar o conceito de déficit operacional do setor público, onde, do lado da despesa, são excluídos os gastos com correção cambial e monetária das dívidas interna e externa.
- b) O déficit público é equivalente à diferença entre o valor dos investimentos públicos e a poupança do governo em conta corrente.
- c) Ao financiar o déficit público com a colocação de títulos junto ao setor privado, o governo aumenta as pressões inflacionárias do excesso de moeda e expande a dívida interna.
- d) O governo pode financiar o déficit público por meio de emissão de moeda ou via colocação de títulos públicos junto ao setor privado.
- e) O conceito de déficit primário exclui, além dos pagamentos relativos à correção monetária, as despesas com juros reais das dívidas interna e externa, refletindo, na prática, a situação das contas públicas, caso o governo não tivesse dívida.

7. (Esaf – STN – AFC – 2008) Em relação à política fiscal e aos conceitos de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), déficit e dívida pública, qual das afirmações abaixo é CORRETA, supondo que não existem juros nominais recebidos pelo governo.

- a) Se os juros nominais pagos em função da dívida pública são superiores ao déficit primário, então o governo possui superávit nominal.
- b) Se o governo apresenta déficit primário, isto implica que a poupança do governo seja negativa.
- c) Quando há déficit nominal, os juros nominais pagos são necessariamente inferiores a um déficit primário.
- d) A existência de déficit primário significa que os investimentos governamentais (se existirem) não são financiados na sua integralidade por poupança do governo.
- e) Quando se tem uma variação negativa da dívida pública e não existem variações patrimoniais relevantes no período como privatizações ou reconhecimento de esqueletos, então o governo apresentou déficit nominal no período.

8. (Esaf – STN – AFC – 2008) Em relação à apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público, é CORRETO afirmar que:

- a) Elas são integralmente apuradas pelo conceito de competência.
- b) Elas são integralmente apuradas pelo conceito de caixa.
- c) Elas são apuradas pelo conceito de caixa, exceto pelas despesas de juros apuradas pelo conceito de competência.
- d) Elas são apuradas pelo critério de competência, exceto pelas despesas com inativos apuradas pelo conceito de caixa.
- e) Elas são apuradas pelo critério de caixa, exceto pelas despesas com pessoal e encargos sociais apuradas com o conceito competência.

(Cespe – TC-DF – AFCE – 2012) Com relação a políticas econômicas, à dívida pública e ao comportamento da economia brasileira, julgue as questões seguintes.

9. As Necessidades de Financiamento do Setor Público, apuradas nos três níveis de governo — federal, estadual e

municipal —, correspondem à avaliação do desempenho fiscal da Administração Pública, podendo ser denominadas Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais caso se refiram ao resultado do orçamento fiscal.

10. A dívida pública, que representa o montante das obrigações financeiras do Estado, pode ser classificada quanto à origem em fundada e flutuante.
11. (Cespe – TC-DF – AFCE – 2012) Com relação a políticas econômicas, à dívida pública e ao comportamento da economia brasileira, julgue o item seguinte.
Estimar o resultado primário como função da dívida pública e de variáveis como o hiato do produto e os gastos atípicos do governo é uma das formas de testar a sustentabilidade do endividamento público. Na hipótese de o resultado primário responder positivamente a acréscimos na dívida pública, esta será considerada sustentável.
12. (Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) Caso o setor público gaste menos do que arrecadou, desconsiderando-se a apropriação de juros sobre a dívida existente, haverá superávit primário. Logo, o resultado nominal será positivo.
13. (FGV – Badesc – Analista Risco de Crédito – 2010) A relação entre dívida pública e PIB no Brasil apresenta períodos de aumento e períodos de queda. As causas do aumento da relação dívida pública/PIB são:
- a) A política fiscal contracionista, a esterelização da entrada de dólares e o aumento da taxa de juros.
 - b) A política fiscal expansionista, o aumento dos subsídios e a diminuição da taxa de juros.
 - c) O aumento do Investimento Direto Estrangeiro, a remessa de juros ao exterior e a política monetária expansionista.
 - d) A emissão de títulos públicos, a política monetária contracionista e o aumento de impostos.
 - e) O aumento de impostos, a política monetária contracionista e o aumento dos subsídios.

Gabarito

1 – D 4 – E 7 – D 10 – E 12 – E
2 – E 5 – C 8 – C 11 – C 13 – A
3 – C 6 – C 9 – E

Lei de Responsabilidade Fiscal: Princípios, Objetivos e Efeitos

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF ou Lei Complementar nº 101/2000) trata de **normas de FINANÇAS PÚBLICAS** voltadas principalmente para o equilíbrio das contas de governo, uma vez que foi publicada em um contexto que demandava a busca da **austeridade (sustentabilidade) fiscal** mediante, principalmente, a **redução do estoque de dívida pública** e de sua causa, o endividamento, bem como a redução dos gastos relativos à despesa com pessoal, tanto de servidores quanto de terceirizados.

No que tange à **tributação**, suas normas tratam da exigência de constar na LOA a previsão de **renúncia de receitas tributárias**, determinando medidas de compensação da perda de arrecadação do governo. A Lei aborda sobre o **déficit público** e o respectivo **financiamento** ao prever o estabelecimento de **limites ao endividamento** (em especial as operações de créditos), medidas de **recondução aos limites da dívida** sendo tais limites definidos por Resoluções do Senado Federal, e vedações impostas ao Banco Central, como a proibição de emitir títulos da dívida mobiliária.

Questão de Concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é controlar o endividamento com a fixação de regras, limites e postura gerencial. Neste sentido, a questão dos juros pode ser um tema relevante, sendo que o artigo relativo à recondução da dívida aos limites determina que:

- a) Os juros de uma dívida podem ser rolados com o montante da dívida principal.
- b) Está concedido realizar operação de crédito interna, inclusive por antecipação de receita mediante manutenção do excesso.
- c) Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.
- d) O executivo deve editar uma resolução estabelecendo um limite ao montante da dívida para cada nível de governo.
- e) Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um trimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 15% (quinze por cento) no primeiro.

A alternativa **c** está **CORRETA**, uma vez que a medida de recondução ao teto da dívida consolidada é a redução quantitativa do excedente em no mínimo 25% no primeiro quadrimestre, considerando que o prazo de ajuste são de três quadrimestres, conforme dispõe o art. 31 da LRF.

A LRF destaca a importância do **resultado fiscal do governo** (NFSP) ao determinar a

evidenciação, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, das metas anuais de **Resultado Primário** e **Resultado Nominal**. O intuito da lei é atingir um equilíbrio material, relativo às contas primárias, a fim de não recorrer a financiamentos complementares e ainda buscar **superávit primário** para ser aplicado na amortização da dívida pública. Ao conquistar a redução do estoque dessa dívida, o governo pode redirecionar gastos do serviço da dívida para a **alocação em bens/serviços públicos** que proporcionem **bem-estar para a sociedade**.

Dica: A LRF visa pagar menos juros e entregar mais melhorias sociais.

Cabe informar que a publicação da LRF garantiu melhorias fiscais, pois com ela os entes políticos estão aptos a gerir as finanças públicas de modo mais planejado, definindo controles eficientes sobre as receitas e despesas públicas. Esta lei pauta-se principalmente em dois aspectos centrais das finanças públicas: o Planejamento (PPA, LDO, LOA) e o Controle (Prestação de Contas do Presidente da República, RGF, RREO).

A análise dessa lei pode ser realizada mediante sua divisão em três blocos:

I. Planejamento – expresso principalmente nos arts. 1º ao 28.

II. Execução – expresso principalmente nos arts. 29 a 47; e

III. Controle das finanças governamentais – expresso principalmente nos artigos 48 a 75.

7.1. Princípios, objetivos e efeitos no planejamento e no processo orçamentário, Regra de Ouro

7.1.1. Princípios

A LRF pauta-se principalmente em quatro princípios para definir a boa e regular gestão de recursos públicos:

- **Planejamento** – é aquele voltado à avaliação da atuação do gestor público em atendimento aos problemas sociais mediante o cumprimento das prioridades sociais, tais como a verificação da função distributiva para atender regiões carentes, como a Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiro. Está expresso no § 1º do art. 1º:

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

- **Transparência** – é aquele voltado ao estímulo da publicação de informações fiscais a fim de propiciar um controle eficiente das finanças públicas mediante o incentivo ao controle social facilitado pela cultura de governo aberto. Está expresso no art. 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

- **Controle** – é aquele relativo à verificação e ao aperfeiçoamento da atividade financeira do governo mediante a fiscalização do Poder Legislativo e do controle interno dos

Poderes e do Ministério Público. Está expresso no art. 59 e inciso III do art. 67:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

- **Responsabilização** – é aquele voltado à punição de atos de irregularidade fiscal, tidos por crimes fiscais ou infrações administrativas, mediante a determinação de sanções aos gestores públicos causadores de falhas ou irregularidades na condução da atividade financeira do governo. Está expresso no art. 1º:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Questão de concurso – Esaf

(CGU – AFC – Auditoria – 2008) A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF instituiu mecanismos mais rigorosos para a administração das finanças nas três esferas de governo e funciona como um código de conduta para os administradores públicos, que devem obedecer às normas e aos limites estabelecidos na lei. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, assinale a opção INCORRETA.

São princípios gerais da LRF o Planejamento, a Transparência e a Responsabilização.

CORRETA, pois a **responsabilidade** na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente** (§ 1º do art. 1º), evidenciando como princípios da LRF: o Planejamento, a Transparência e a Responsabilização.

7.1.2. Objetivos

A LRF visa normatizar aspectos da atividade financeira do governo por meio dos principais objetivos jurídicos:

- a) Estabelecer **normas de finanças públicas** voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º); e
- b) **Regulamentar a Constituição Federal de 1988** nos seguintes dispositivos:
 - Art. 163, nos assuntos relativos a finanças públicas (inciso I), dívida pública (inciso II), garantias (inciso III), títulos da dívida pública (inciso IV), fiscalização financeira (inciso V).
 - Inciso II, § 9º, do art. 165, no que tange a normas de gestão financeira e patrimonial.
 - Art. 169, no que se refere a limites da despesa com pessoal.
 - Art. 250, no que concerne à criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

No aspecto fiscal, o objetivo da LRF é **solucionar os problemas das finanças públicas¹ ocorridos em décadas passadas**, estabelecendo as seguintes medidas no sentido de instituir práticas até então ausentes ou implementadas com ineficiência:

- **Planejar a ação estatal.**
- Normatizar sobre as receitas e despesas públicas, a fim de atingir o equilíbrio das contas fiscais.
- Limitar o gasto público com pessoal.
- Limitar a dívida pública, a fim de reduzir o déficit das contas públicas;
- **Regulamentar a gestão patrimonial** no sentido de preservar o patrimônio público; e
- **Fornecer transparência** na gestão fiscal.

7.1.3. Efeitos no planejamento e no processo orçamentário

Os efeitos no planejamento das finanças públicas atribuídos pela LRF referem-se à introdução de critérios no sentido de corroborar a implementação de uma **gestão fiscal por resultados**, conforme a determinação de **metas fiscais** constantes do anexo da LDO (§ 1º do art. 4º). Tais efeitos são representados pelas inovações que repercutem nas leis financeiras (PPA, LDO e LOA), salientando que a LRF não trata diretamente do Plano Plurianual, em compensação concedeu importância à LDO ao estabelecer novos conteúdos (inciso I do art. 4º) e exigir detalhamentos por meio de seus anexos: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais e, no caso da União, Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial (§§ 1º, 3º e 4º do art. 4º); em relação à LOA, determina que sua forma de elaboração deve ser compatível com o PPA, a LDO e com a própria LRF (art. 5º), bem como estabelece detalhamentos por meio de seus anexos: Anexo de Compatibilidade da Programação com os Objetivos e Metas Fiscais, e Anexo de Medidas de Compensação a Renúncias de Receita e ao Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (incisos I e II do art. 5º).

As normas de planejamento impostas pela LRF estabelecem requisitos transparentes e técnicos para a **previsão de receitas**, e a condição de **compensação para sua renúncia**; definem **limites para a despesa com pessoal**, medidas de readequação no caso de descumprimento desses limites, **procedimentos mais rígidos para a geração de despesas** e medidas de compensação para as despesas obrigatórias de caráter continuado; dispõem sobre **regras para dificultar o endividamento público**, **previsão de limites da dívida pública**; e **restringem a utilização da Administração Pública pelos governantes no final de seus mandatos** a fim de que o sucessor possa ter uma gestão viabilizada pelo equilíbrio das contas públicas.

No que tange ao planejamento para a execução orçamentária, a LRF estabelece a necessidade de **programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso** (art. 8º) e determina a **limitação de empenho e movimentação financeira** nos casos de frustração da arrecadação (art. 9º) e de **descumprimento do limite da dívida consolidada** (inciso II, § 1º, do art. 31).

Questão de Concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Nessa lei, a definição de dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da

Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a _____ meses. Assinale a opção CORRETA que completa essa definição.

- a) 6;
- b) 12;
- c) 18;
- d) 24;
- e) 36.

A alternativa **b** está **CORRETA**, pois a dívida pública é classificada como consolidada ou fundada quando apresenta prazo de vencimento maior que 12 meses, sendo uma dívida de longo prazo, conforme disposição do inciso I, do art. 29, da LRF.

O s **efeitos** atribuídos pela **LRF ao processo orçamentário** são demonstrados principalmente pela inovação de detalhamento fiscal expresso por meio dos anexos componentes da LDO e da LOA, bem como pelas normas que impactam as seguintes etapas do método orçamentário:

- **Etapas de elaboração** – o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da LRF. Na LOA devem constar todas as despesas relativas à dívida pública e as receitas correspondentes a essa dívida e separadamente as receitas e despesas relativas ao refinanciamento da dívida pública (§§ 1º e 2º do art. 5º).
- **Etapas de controle** – A LRF impõe o dever de a LDO dispor sobre normas relativas ao **controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas** financiados com recursos dos orçamentos (alínea e, inciso I, do art. 4º). O dever de **verificação do cumprimento dos limites** da despesa com pessoal e das operações de crédito (arts. 22 e 32). O **dever de fiscalizar o cumprimento das normas da LRF** pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público (art. 59). O **dever de o TCU acompanhar o cumprimento das operações do Banco Central do Brasil com o Tesouro Nacional** (§ 3º do art. 59).

7.1.4. Regra de Ouro

A LRF provocou efeito no planejamento do valor das **receitas de operação de crédito** ao limitar o montante dessas receitas ao valor das **despesas de capital**. Tal limitação financeira para o endividamento público é conhecida como **Regra de Ouro** e visa a **garantir a sustentabilidade fiscal** ao redirecionar, em regra, o valor dos empréstimos obtidos aos gastos de capital do governo. Tais gastos são economicamente eficientes, principalmente no caso dos investimentos, pois impactam no crescimento econômico do país. Desse modo, tal regra propicia a estacionariedade da dívida em relação ao PIB, situação em que ocorre aumento nominal da dívida, mas não seu aumento relativo ao produto.

Cabe salientar que a Regra de Ouro está expressa no inciso III, do art. 167, da **CF/1988**, a qual apresenta como **exceção** as operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta:

Art. 167. São vedados:

(...)

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, RESSALVADAS as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A LRF expressou a Regra de Ouro em seu § 2º do art. 12, sem entretanto considerar a exceção constitucional:

§ 2º. O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide Adin nº 2.238-5)

Por não expressar a exceção constitucional, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, mediante a Adin nº 2.238-5, a Regra de Ouro estabelecida na LRF, uma vez que a norma infraconstitucional **restringiu** a possibilidade de realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital.

Cabe destacar que o atendimento da Regra de Ouro deve ser demonstrado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre.

7.2. Anexo de Metas Fiscais

O Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece **metas anuais** em valores correntes e constantes relativas a:

- Receitas.
- Despesas.
- **RESULTADO NOMINAL.**
- **RESULTADO PRIMÁRIO.**
- Montante da dívida pública.

Essas metas abrangem um período de **3 (três) exercícios financeiros**, para o exercício a que se referir a LDO e para os 2 (dois) seguintes.

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC – 2013] Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), julgue.

Na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi introduzido o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública.

CORRETA, pois o AMF abrange o período de **três anos**, evidenciando o aspecto de planejamento na LDO, e expressa **metas anuais para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública**.

O AMF objetiva a sustentabilidade das finanças públicas por meio de uma situação fiscal favorável entre as receitas e as despesas públicas .

Esse Anexo deve conter avaliações retrospectivas do **cumprimento da meta do ano anterior**, da **evolução do patrimônio líquido**, da **situação financeira e atuarial da previdência pública**; deve conter ainda **demonstrações da fundamentação da memória de cálculo das metas fiscais**, e da **estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado**.

O AMF evidencia a consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Como exemplo de consistência, cita-se o caso de uma política econômica pautada em uma política fiscal contracionista, na qual ocorre uma meta maior

de resultado primário, revelando um contexto de arrocho fiscal (incisos I e II, § 2º, do art. 4º).

O AMF se preocupa com a preservação do patrimônio público ao destacar os recursos originados da alienação de bens e direitos públicos (ativos públicos). Como exemplo de origem desses recursos, citam-se as **receitas financeiras de privatizações** (inciso III, § 2º, do art. 4º).

O AMF trata da situação financeira e atuarial dos sistemas públicos de previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), objetivando avaliar a sustentabilidade desses sistemas e do FAT. O orçamento da seguridade social opera normalmente em déficit, ou seja, a despesa com seguridade social é maior do que a receita. Cabe lembrar que os fundos públicos são abrangidos pela LRF, e o AMF trata da avaliação de sua situação financeira e atuarial (inciso IV, § 2º, do art. 4º).

O AMF se preocupa com o equilíbrio das contas públicas ao tratar da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Cabe destacar que uma das condições para a renúncia de receitas é a não afetação das metas de resultados fiscais, do mesmo modo esta condição é aplicada no ato de criação ou aumento de despesa (incisos V, § 2º do art. 4º).

A título de esclarecimento apresenta-se parcialmente o AMF da LDO/2013, o qual estabelece a **meta de resultado primário do setor público consolidado** para o exercício de 2013 e indica as metas de 2014 e 2015, conforme demonstra a tabela abaixo:

Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2013 a 2015

Preços Correntes

Discriminação	2013		2014		2015	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.226.433,8	24,39	1.358.520,8	24,39	1.497.735,2	24,39
II. Despesa Primária	1.118.343,8	22,24	1.238.789,3	22,24	1.365.734,2	22,24
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	108.090,0	2,15	119.731,5	2,15	132.001,0	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	108.090,0	2,15	119.731,5	2,15	132.001,0	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-31.424,0	-0,63	-15.232,5	-0,27	1.814,0	0,03
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.113.092,0	22,10	1.140.400,0	20,40	1.150.628,0	18,70

Este demonstrativo fiscal expressa que o **objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado**. Para isso, atuando em linha com as **políticas monetária, creditícia e cambial**, o governo procura criar as **condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB**, a redução das taxas de juros e a **melhora do perfil da dívida pública**. Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intuito de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade

intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o **resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são apenas indicativos**, por sofrerem influência de fatores fora do controle direto do governo.

Também é **compromisso da política fiscal promover a melhoria dos resultados da gestão fiscal, com vistas a implementar políticas sociais redistributivas e a financiar investimentos em infraestrutura que ampliem a capacidade de produção do país**, por meio da eliminação de gargalos logísticos, tais como investimentos em energia elétrica, em melhores rodovias para facilitar o escoamento da produção.

No que tange à tributação, o **governo também vem atuando na melhoria da qualidade e na simplificação da tributação, no combate a sonegação, evasão e elisão fiscal², na redução da informalidade, no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação e fiscalização, com o objetivo de aumentar o universo de contribuintes e permitir a redução da carga tributária sobre os diversos segmentos da sociedade.**

No que tange à responsabilidade alocativa, o governo também tem procurado **aprimorar a eficiência da alocação dos recursos, com medidas de racionalização dos gastos públicos, com melhora nas técnicas de gestão e controle, com mais transparência, de forma a ampliar a prestação de serviços públicos de qualidade.**

No que tange ao perfil da dívida pública, em 2011 o **superávit primário do setor público não financeiro somou R\$ 128,7 bilhões (3,11% do PIB)**. A **dívida líquida do setor público manteve trajetória descendente**, caindo de 39,1% do PIB em 2010 para 36,4% em 2011. Ademais, o **governo tem conseguido diminuir os riscos de refinanciamento e de mercado da dívida, ao melhorar o perfil de vencimentos, bem como ao reduzir a vulnerabilidade da dívida federal a flutuações nas variáveis econômicas (câmbio e juros)**. Assim, o país conseguiu manter, em 2011, a **melhora na composição da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF)**, alcançada nos últimos anos. Foi possível, inclusive, manter a **tendência de redução de títulos remunerados a indexadores considerados mais voláteis**. Verificou-se, também, a **permanência da política de alongamento do prazo médio e de queda do percentual a vencer em 12 meses**, indicando redução da dívida flutuante.

7.2.1. Anexo de Riscos Fiscais

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias avalia riscos relativos aos **passivos contingentes** e aqueles **riscos que podem impactar as despesas públicas**, sem, entretanto, precisar em qual exercício os riscos poderão ter ocorrência, por tratar de assuntos fiscais no campo das possibilidades. A ferramenta de controle da gestão de avaliação de risco possui a função de identificar os riscos e tratá-los a um nível que não provoque impacto nas contas, mediante a definição das ameaças e fraquezas fiscais e a mensuração de seus efeitos.

Os **passivos contingentes** são obrigações que dependem de alguma condição para que se concretizem como despesa, ou seja, representa uma **obrigação em potencial**. Exemplo: as contingências trabalhistas que dependem de uma decisão judicial desfavorável para a Fazenda Pública; as **garantias** concedidas na contratação de operações de créditos.

Os **outros riscos capazes de afetar as contas públicas** representam despesas ou obrigações em potencial que provocam desequilíbrio das contas fiscais, sendo divididos em dois tipos:

- a) **Risco orçamentário** – é a possibilidade de as receitas e despesas projetadas quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária não se confirmarem durante o exercício financeiro. Tanto do lado da receita quanto da despesa, os **riscos decorrem de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração do orçamento**, como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções e/ou a ocorrência de decisões de alocação de recursos ou mudanças na legislação. Em termos mais simples, risco orçamentário é a possibilidade de ocorrência de frustração da arrecadação da receita (**queda dos ganhos**) ou o aumento de despesa orçada a menor (subestimativa da despesa), ou a criação de despesa não fixada (**aumento dos gastos**), o que implica déficit da execução orçamentária. A título de exemplo, citam-se a arrecadação de tributos realizada a menor; a restituição de tributos, tal como o IRPF, realizada a maior; a existência de novas enchentes e epidemias.
- b) **Risco da dívida pública** – é a possibilidade de ocorrência de **aumento do valor da dívida pública** devido a situações externas à administração da dívida, as quais podem surgir em razão de:
- b.1) **Riscos relativos à administração da dívida pública** – é a possibilidade de afetar a razão Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) decorrente da composição em dois subriscos:
- **O risco de refinanciamento** é a possibilidade de o Tesouro Nacional ter que suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos, sendo consequência do perfil da dívida com rápida maturação;

Questão de concurso – Cespe

(BB – Certificação – 2009) Julgue acerca das operações de crédito para financiamento de projetos públicos.

O BB pode realizar contratação de operações de crédito com estados e municípios, desde que o contrato não tenha por objetivo o financiamento das despesas correntes e o refinanciamento de dívidas contraídas com outra instituição.

CORRETA, com o intuito de evitar a assunção, pela União, da dívida de entes menores e reduzir o risco da dívida federal, a LRF vedou o financiamento entre entes federativos, mas possibilitou às instituições financeiras oficiais o financiamento de outros entes políticos quando tiver como objetivo financiamento de **despesas de capital e refinanciamento com dívidas já contraídas com estas instituições financeiras oficiais** (arts. 35 e 36).

- **O risco de mercado**³ é a possibilidade de ocorrer flutuações nas taxas de juros, câmbio e inflação e, conseqüentemente, causar alteração a maior no volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida previsto no orçamento anual.
- b.2) **Passivos contingentes** – representam possíveis dívidas cuja superveniência depende de **acontecimentos imprevisíveis**, como no caso de uma possível assunção pelo governo central de passivos de outro ente político. Segundo o ARF da LDO/2013, os riscos decorrentes de passivos contingentes podem ser classificados em oito tipos, de acordo com a natureza de origem e com os órgãos responsáveis pela sua gestão, conforme abaixo:

- a) Demandas judiciais contra a **Administração Direta** da União – Procuradoria-Geral da União – PGU.
- b) Demandas judiciais de **natureza tributária** – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN.
- c) Demandas judiciais contra as **autarquias e fundações** – Procuradoria-Geral Federal – PGF.
- d) Demandas judiciais das empresas estatais – Departamento de Controle das Empresas Estatais – DEST/MPOG.
- e) Demandas judiciais contra o Banco Central.
- f) Dívidas antigas da União em processo de reconhecimento pelo Tesouro Nacional, tidas por “esqueletos”.
- g) **Operações** de aval e **garantias prestadas pela União** e outros riscos, sob responsabilidade do Tesouro Nacional.
- h) Outros passivos da União.

Dentre esses tipos destaca-se o risco das garantias devido a sua relevância na potencial composição da dívida pública. No ano de 2011, foram concedidas garantias no montante de R\$ 4.040,7 milhões, desse valor 26% foram destinados a estados e 74% a entidades federais. Na tabela abaixo são discriminados os contratos de garantias internas formalizados pela União, com os respectivos mutuários, o valor contratado e a descrição dos projetos:

Concessão de Garantias Internas – 2011

Contrato	Mutuário/Executor	Data de assinatura	Credor	Valor (R\$ mil)	Descrição
655/PGFN/CAF	FINEP	20/06/2011	BNDES	1.000.000	Projetos de Inovação de Natureza Tecnológica
666/PGFN/CAF	Paraíba	17/08/2011	BNDES	287.334	Programa de Desenvolvimento Integrado
684/PGFN/CAF	Rio de Janeiro	11/10/2011	BNDES	400.000	Prog. BNDES de Arenas para a Copa do Mundo de 2014
699/PGFN/CAF	Rio Grande do Sul	01/12/2011	BNDES	94.192	Programa de Desenvolvimento Integrado
707/PGFN/CAF	Rio de Janeiro	27/12/2011	CEF	259.138	Programa Pró-Transporte
712/PGFN/CAF	FINEP	29/12/2011	BNDES	2.000.000	Projetos de Inovação de Natureza Tecnológica
total				4.040.644	

Fonte: STN

Em 2011, **não houve necessidade de a União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes e entidades da Administração Indireta. O comportamento dos últimos sete anos evidencia a ausência de inadimplência diante de compromissos garantidos**, que decorre da atual disciplina fiscal vigente no país, da análise prévia de capacidade de pagamento, da vinculação de contragarantias e do fato de que as operações garantidas ocorrem, em sua maioria, junto a organismos internacionais.

Cabe salientar que o ARF deve informar sobre as **providências a serem tomadas**, caso os riscos de desequilíbrio (possíveis problemas) das contas públicas se concretizem; uma medida indicada como providência (solução ou medida de combate ao risco) é a destinação da **reserva de contingência** (dotação orçamentária) ao atendimento de passivos

contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (alínea b, do inciso III, do art. 5º). Cabe destacar que no cálculo da estimativa do resultado nominal é considerada, como medida de prudência financeira, a **previsão para reconhecimento de passivos** em percentual do PIB.

Esse demonstrativo de avaliação de riscos fiscais está previsto no § 3º do art. 4º:

§ 3º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Por fim, o ARF trata de possíveis situações que desequilibram as contas públicas, bem como das providências a serem tomadas no caso de concretizá-las. Cabe salientar que não se restringe a riscos passivos, abrangendo também contingências ativas, representadas pelos direitos em cobrança judicial ou administrativa, que, sendo recebidos, geram receita adicional à prevista na Lei Orçamentária. Os ativos contingentes da União se classificam em: **dívida ativa** da União, depósitos judiciais⁴, **haveres financeiros** da União administrados pelo Tesouro Nacional⁵, e crédito do Banco Central⁶.

7.2.2. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) representa a **referência de valor para o controle dos gastos públicos**, pois é a base de cálculo para a aplicação dos limites das despesas públicas.

A apuração do valor da RCL ocorre mediante dois passos:

- a) **SOMATÓRIO das receitas correntes**. Essas receitas decorrem da classificação legal dos ganhos do governo em receitas correntes e de capital (art. 11, Lei nº 4.320/1964), sendo correntes as receitas tributária, 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. (§ 1º do art. 11). A definição de cada origem da categoria econômica corrente é apresentada conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP):
- **Receitas TRIBUTÁRIA** é receita derivada cuja finalidade é obter recursos financeiros para o Estado custear as atividades que lhe são correlatas, sendo constituída pelos **IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA**.
 - **Receitas de Contribuições** é receita derivada de **Contribuições Sociais, de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)** e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (corporativas), como instrumento de atuação do governo nas respectivas áreas; bem como pela **Contribuição de Iluminação Pública (CIP)**.
 - **Receitas Patrimoniais** são receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como, por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as compensações financeiras, as concessões e as permissões, dentre outras.

- **Receitas Agropecuárias** é uma receita originária, na qual o **Estado atua como empresário**. Decorrem da exploração econômica, por parte do ente público, de atividades agropecuárias, tais como a venda de produtos agrícolas (grãos, tecnologias, insumos etc.); pecuários (sêmens, técnicas em inseminação, matrizes etc.); para reflorestamento etc.
- **Receitas Industriais** são receitas originárias, provenientes das atividades industriais exercidas pelo ente público. Encontram-se nessa classificação receitas provenientes de atividades econômicas, tais como da indústria extrativa mineral; da indústria de transformação; da indústria de construção; e outras receitas industriais de utilidade pública.
- **Receitas de Serviços** são as receitas decorrentes das atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio; transporte; comunicação; serviços hospitalares; armazenagem; serviços recreativos, culturais, portuários etc. Esses serviços são **remunerados mediante preço público, também chamado tarifa**.
- **Receitas de TRANSFERÊNCIAS** são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. Exemplo: transferências de **convênios**, transferências de pessoas.
- **Outras Receitas Correntes** – inserem-se multas (de caráter não tributário) e juros de mora, indenizações e restituições, receitas da dívida ativa (de natureza tributária ou não tributária) e as outras receitas não classificadas nas receitas correntes anteriores (receitas residuais).

Dica: Para lembrar das oito origens de receitas correntes:

Tri Co P A I S Trans Ou

- b) **DEDUÇÃO de recursos de aplicação vinculada que não pertencem ao ente político**, tais como **transferências constitucionais e legais realizadas pela União a estados e a municípios**, pois pertencem a estes entes federados (estados e municípios); contribuições previdenciárias, pois pertencem aos empregados e servidores públicos. Cabe salientar que por apresentar tais deduções são consideradas como líquidas.

A RCL está prevista no inciso IV, art. 2º, e §§ 1º, 2º e 3º:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º. Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º. Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V, do § 1º, do art. 19.

§ 3º. A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Cabe salientar que a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) trata da isenção concedida pela União sobre o ICMS, imposto dos estados e do Distrito Federal, sendo compensado por repasse feito pela União e computado como receita de transferências dos entes menores. O art. 60 do ADCT trata de fundo estadual e distrital de recursos para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, os quais são computados na dedução da RCL da União devido a sua função completiva aos gastos da política pública educação.

Os recursos da União recebidos pelo Distrito Federal e pelos estados do Amapá e de Roraima para custeio com pessoal não são computados na RCL desses entes estaduais, uma vez que não representam recursos próprios desses entes; evitando, desse modo, a superavaliação de receitas dos entes estaduais. Cabe salientar que o RGF da União evidencia, por meio de demonstrativos próprios, os gastos com pessoal para os citados entes estaduais.

Na apuração da RCL⁷, considera-se o período de 12 meses, o qual não corresponde necessariamente ao exercício financeiro, uma vez que é obtido pela soma das receitas arrecadadas no **mês em referência**⁸ e nos **11 anteriores**, devendo excluir os ganhos dúplices, ou seja, a receita de um órgão constante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) decorrente da despesa de outro órgão participante desse orçamento. Exemplos:

- A receita auferida pela Imprensa Nacional decorrente da venda de Diários Oficiais à Controladoria-Geral da União — tal ganho representa uma receita corrente intraorçamentária, devendo ser excluído do cálculo da RCL, uma vez que ambos os negociantes compõem o mesmo grupo econômico, a União;
- A receita de contribuição previdenciária do empregador quando custeada por órgão e entidades integrantes do OFSS.

Dica: RCL = mês em referência + 11 meses anteriores.

7.2.3. Renúncia de receita

A renúncia de receita trata da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de **natureza tributária**, devendo cumprir com os seguintes **requisitos** para ser operacionalizada:

I – **Estimar o impacto orçamentário-financeiro** (“murro no orçamento”) para três exercícios, sendo no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

II – **Atender** ao disposto na **LDO**.

III – Demonstrar a consideração da renúncia na estimativa de receita e a **não afetação às metas de resultados fiscais**.

IV – Estar acompanhada de medidas de compensação⁹.

Esses requisitos devem ser considerados pelas casas legislativas durante o trâmite das proposições legislativas (leis ou medidas provisórias) que impliquem renúncia, tendo em vista que o tratamento de tributos deve obedecer ao princípio da legalidade.

Em relação à condição II, a LDO/2013, em seus §§ 1º e 8º do art. 91, determina que os projetos de normativos de que resultem em renúncia de receita deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, devendo ser acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

Em relação às condições III e IV, a LRF possibilita a adoção de pelos menos uma dessas; em que pese a LDO/2013 exigir a utilização das medidas de compensação (IV).

Desse modo, **conforme a LRF, os requisitos para a renúncia de receita tributária podem se apresentar de três modos¹⁰:**

Modo I	Modo II	Modo III
1. Estimar o impacto orçamentário-financeiro	1. Estimar o impacto orçamentário-financeiro	1. Estimar o impacto orçamentário-financeiro
2. Atender à LDO	2. Atender à LDO	2. Atender à LDO
3. Demonstrar a consideração na estimativa e de a não afetação às metas fiscais	3. Demonstrar a consideração na estimativa e de que não afetação às metas fiscais	3. Compensar a renúncia
4. Compensar a renúncia		

As **demonstrações de inclusão da renúncia tributária na estimativa da receita e de não afetação às metas fiscais** representam atos de prudência financeira ao atuar como medidas preventivas no sentido de evitar o desequilíbrio de orçamentos futuros a fim de garantir a sustentabilidade fiscal intergeracional. Tais medidas devem ser relacionadas à etapa de previsão da receita (planejamento das contas públicas), mediante inclusão na variável efeito legislação apurada na metodologia de cálculo do valor da estimativa de ganhos.

As **medidas de compensação** abrangem o período de **três exercícios financeiros de execução** orçamentária, sendo àquele que a LOA se refere e os dois seguintes. Tais medidas podem ocorrer mediante aumento de receita proveniente da:

- Elevação de alíquotas – como o aumento do IR de 10% para 15%.
- Ampliação da base de cálculo – como a tributação de rendas que antes eram isentas, podendo citar a redução de alíquota do IR com o efeito de tributar rendas antes isentas, fenômeno tido por efeito tabela.
- Majoração ou criação de tributo ou contribuição – como a criação da Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Se for adotado o **requisito medidas de compensação** para a concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de natureza tributária, este **só entrará em vigor** quando **implementadas tais compensações** (§ 2º do art. 14). O intuito da LRF é vedar a concessão de benefício mediante compensação futura, ou seja, determina a possibilidade de renúncia mediante compensação presente e efetiva a fim de garantir equilíbrio concomitante das contas.

A renúncia tributária está prevista no art. 14 da LRF:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

7.2.3.1. Abrangência da renúncia de receita

A renúncia de receita compreende os seguintes institutos:

- a) **Anistia** – o perdão legal de infrações, sendo uma forma de **excluir** o crédito tributário relativo à penalidade pecuniária.
- b) **Remissão** – a dispensa gratuita da dívida, feita pelo credor em benefício do devedor. Em relação ao crédito tributário, a remissão é uma forma de **extingui-lo** e somente pode ser concedida com fundamento em lei específica.
- c) **Subsídio** – um incentivo financeiro concedido pelo governo com vistas a diminuir o custo de produção de um produto ou serviço.
- d) **Crédito presumido** – a renúncia de receita decorrente do crédito presumido da sociedade em relação ao governo.
- e) **Concessão de isenção em caráter não geral** – é a dispensa legal do pagamento do tributo devido; uma forma de **exclusão do crédito tributário**. A LRF reconhece como renúncia a isenção concedida em caráter não geral, ou seja, aquela **específica** a uma categoria de pessoas ou atividade econômica. Nesse caso há um tratamento direcionado (discriminatório), e por isso é considerada como renúncia de receita. Cabe salientar que o art. 179 do CTN já prevê essa modalidade de isenção.
- f) **Alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições** – a LRF reconhece como renúncia a alteração tributária que implique tratamento **discriminatório**, ou seja, não geral.
- g) **Outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado** – correspondem a benefícios discriminatórios residuais.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Questão de concurso – FCC

[Sefaz-SP – APO – 2010] A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina a renúncia de receitas. Não se considera renúncia de receita:

- a) a remissão;
- b) a anistia;
- c) o crédito presumido;

- d) a isenção em caráter não geral;
- e) a imunidade.

A alternativa **e** está **CORRETA**, pois a **imunidade** é a concessão constitucional de não incidência de tributos, **não sendo instituto tributário relacionado no § 1º do art. 14 da LRF**, tal como a remissão, a anistia, a isenção em caráter não geral e o crédito presumido.

7.2.3.2. Receitas renunciadas não sujeitas aos requisitos fiscais

Os requisitos exigidos para a renúncia de receita tributária apresentam duas **exceções**:

- a) Os **impostos extrafiscais** – os requisitos de renúncia **não se aplicam** na situação de alteração, pelo Poder Executivo, do Imposto de Importação (II), do Imposto de Exportação (IE), do Imposto de Produção Industrial (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).
- b) Quando o **custo de cobrança** for **maior** que o **benefício de arrecadação** – os requisitos também **não são exigidos no caso de cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança**, atendendo ao princípio de tributação da simplicidade, o qual expressa que o custo de cobrança não pode ser maior que o seu benefício (arrecadação).

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

- I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
- II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Questão de concurso – Esaf

(STN – Contábil – AFC – 2008) As regras relativas à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, **não se aplicam aos seguintes impostos, exceto**:

- a) Imposto de Importação.
- b) Imposto de Exportação.
- c) Imposto sobre Produtos Industrializados.
- d) Imposto de Renda.
- e) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários.

A alternativa **d** está **CORRETA**, pois a regra de cumprimento dos requisitos para a renúncia de receitas tributárias aplica-se aos impostos fiscais, sendo representado pelo Imposto de Renda (IR). Os **impostos extrafiscais (II, IE, IPI e IOF)** representam **exceção à regra de cumprimento dos requisitos**.

7.2.3. Geração da despesa e despesa obrigatória de caráter continuado

7.2.3.1. Geração da despesa

A LRF expressa que a **geração de despesa**, mediante gastos com **melhoria da ação governamental** e com **obrigatoriedade de caráter continuado**, sem o atendimento de requisitos fiscais é vedada, sendo considerada como despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15). A melhoria da ação governamental refere-se à despesa com criação, expansão ou aperfeiçoamento dessa ação (art. 16); a despesa decorrente de **obrigatoriedade de caráter continuado** refere-se ao gasto **corrente** derivado de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a

obrigação legal de sua execução **por um período superior a dois exercícios** (art. 17).

Os requisitos exigidos pela LRF para a geração das seguintes despesas são:

- a) Melhoria da ação governamental – a exigência da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e a **declaração do Ordenador da Despesa**.
- b) Despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) – a exigência da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e a **demonstração da origem dos recursos**.

A **geração de despesa ou assunção de obrigação** que **não atendam** o disposto nos arts. 16 e 17 serão consideradas:

- a) **Não autorizadas** (não aprovada pelo Poder Legislativo).
- b) **Irregulares** (contrária ao ordenamento jurídico); e
- c) **Lesivas ao patrimônio público** (provoca desequilíbrio das contas fiscais).

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

7.2.3.2. Requisitos para aumento da despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental

A LRF exige os seguintes requisitos para o aumento da despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental:

I – Estimativa do impacto orçamentário-financeiro (“murro no orçamento”) com abrangência de três exercícios financeiros, sendo um no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes. Cabe destacar que essa estimativa será acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas, a fim de justificar matematicamente o efeito no equilíbrio das contas públicas.

II – Declaração do Ordenador da Despesa¹¹ (OD) de que o aumento tem **adequação** orçamentária e financeira com a LOA e **compatibilidade** com o PPA e com a LDO.

Cabe destacar que o **aumento da despesa é adequado à LOA** quando o gasto é objeto de **dotação específica e suficiente** (conforme o princípio orçamentário da especificação), **OU** que esteja **abrangido por crédito genérico**, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Por outro lado, esse **aumento é compatível com o PPA e a LDO** quando a despesa se conforme com as **diretrizes, objetivos, prioridades e metas** (D O M P) previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do Ordenador da Despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a Lei Orçamentária Anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(grifo nosso)

§ 2º. A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Dica:

Requisitos para aumento da despesa:

I – Estimativa do impacto orçamentário-financeiro

II – Declaração do Ordenador da Despesa:

II.1. Adequação (relativa ao valor do gasto) ® LOA

II.2. Compatibilidade (relativa ao planejamento) ® PPA e LDO

7.2.3.3. Requisitos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do OD como condição prévia para empenho, licitação e desapropriação de imóveis urbanos

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro (requisito I) e a declaração do Ordenador da Despesa (requisito II) constituem **condição “prévia”** para **empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens (compras) ou execução de obras**, assim como para a **desapropriação de imóveis urbanos**, cujo procedimento é feito com prévia e justa indenização em dinheiro.

A LDO/2013, em seu art. 120, reforça esse dispositivo ao expressar que as especificações do art. 16 da LRF integrarão o processo administrativo de licitação, bem como os procedimentos de desapropriação de imóveis urbanos.

§ 4º. As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

7.2.3.4. Despesas não sujeitas aos requisitos da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do OD

A **despesa** considerada **IRRELEVANTE pela LDO é excepcionada do cumprimento dos requisitos** relativos à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à declaração do Ordenador da Despesa.

Despesas irrelevantes são aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites de R\$ 15.000,00 e R\$ 8.000,00, conforme dispõe o art. 120 da LDO/2013.

§ 3º. Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

7.2.3.5. Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC)

Despesa Obrigatória de Caráter Continuado é a despesa **corrente** derivada de **lei, medida provisória ou ato administrativo normativo** que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução **por um período superior a dois exercícios**.

É **obrigatória** por possuir origem em ato normativo (lei, medida provisória ou ato administrativo normativo), daí resulta a obrigatoriedade de sua execução;

É **continuada** por ser despesa corrente, ou seja, gasto relativo a custeio ou manutenção, ocasionando desembolso recorrente. Exemplos: **lei** de criação de cargos públicos para

provimento efetivo, no Poder Executivo, a qual implica despesa com **remuneração** por diversos anos, podendo se estimar um período maior que 30 anos de atividade no caso de servidora que visa ao direito da aposentadoria por contribuição; transferências constitucionais relativas ao auxílio financeiro dos entes maiores aos entes menores; e transferências ao Fundeb.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC/Contábil – 2008] Segundo dispõe a Lei Complementar no 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF —, as despesas de caráter continuado são as que têm a seguinte característica:
São as despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios;
CORRETA, conforme dispõe o art. 17 da LRF, a DOCC possui três características: **é despesa corrente**, relativa a gastos com o custeio da Administração Pública, **é despesa obrigatória**, pois decorre de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, **é despesa continuada**, pois abrange período maior que dois exercícios financeiros.

O planejamento fiscal evidencia preocupação com as DOCC, ao dedicar uma parte do **Anexo das Metas Fiscais** da LDO/2013 para sua evidenciação: Demonstrativo da **Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado**¹², o qual evidencia a limitação financeira para a execução das DOCC, a fim de garantir que não haverá criação de novas despesas sem fontes consistentes de financiamento (aumento permanente da receita ou redução de outra despesas de caráter continuado), conforme abaixo.

Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado – DOCC	
Eventos	Valor Previsto para 2013 (R\$ milhões)
Aumento de Receita Permanente	59.543
(-) Transferências Constitucionais	9.304
(-) Transferências ao FUNDEB	2.083
(-) Complementação da União ao FUNDEB	177
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	47.979
Redução Permanente de Despesa (II)	217,1
Margem Bruta (III) = (I) + (II)	48.196
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	15.664
IV.1. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	9.722
IV.2. Aumento real do salário mínimo	5.942
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III – IV)	32.532

7.2.3.6. Requisitos para criação ou aumento de DOCC

A LRF exige, para os atos que criarem ou aumentarem DOCC, os seguintes requisitos:

I . **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro** (“murro no orçamento”) com abrangência de três exercícios financeiros, sendo um no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes.

II. **Demonstrar a origem dos recursos para seu custeio**, ou seja, evidenciar a fonte de financiamento para o gasto que causará impacto em orçamentos futuros.

Com o intuito de atender a esses requisitos, o ato será **acompanhado de comprovação** de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no AMF, **devendo** seus efeitos financeiros **ser compensados**¹³, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Cabe salientar que **essa comprovação**, apresentada pelo proponente, é pautada em critérios técnicos matemáticos, pois deve conter as premissas e a **metodologia de cálculo** utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade do planejamento da despesa com as demais normas do PPA e LDO.

Em relação à **compensação** do lado da receita, a LRF considera **aumento permanente de receita** o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Por fim, as **medidas de comprovar** o não prejuízo às metas fiscais e **de compensar** o aumento ou a criação da DOCC, além de **integrar o instrumento** que a criar ou aumentar, **são condições prévias** para a execução das DOCC, isto é, sua **execução não ocorrerá antes da implementação desses atos**.

Questão de concurso – Esaf

[STN – AFC – 2013] Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), julgue.

Nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada — por prazo superior a dois anos — sem indicar sua fonte de receita ou a redução de outra despesa.

CORRETA, pois a LRF exige, como requisito para criação de DOCC, a demonstração de origem de recursos, podendo indicar fonte de receita para cobrir o gasto ou compensar mediante a redução de outra despesa.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º. Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º. Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º. A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Dica:

Requisitos para criação ou aumento de DOCC:

I. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

II. Demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Cabe salientar que a LRF considera como **aumento de despesa** a **prorrogação** daquela **criada por prazo determinado**. O intuito da lei é exigir os requisitos ora tratados para a prorrogação de despesa criada por tempo determinado, a fim de não impactar o equilíbrio de orçamentos futuros.

Exemplo: A prorrogação¹⁴ (ato que ocorre em um segundo momento) por mais dois anos de um contrato administrativo referente a serviços de segurança predial com vigência inicial de três anos, DOCC a qual foi **criada** (ato que ocorre em um primeiro momento) por um ato normativo.

§ 7º. Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

7.2.3.7. Despesas não sujeitas aos requisitos para criação ou aumento de DOCC

A s **despesas** destinadas ao **serviço da dívida** (a) e ao **REAJUSTAMENTO**¹⁵ de **remuneração de pessoal** (b) **não estão sujeitas aos requisitos** de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de demonstração da origem dos recursos, exigidos para criação ou aumento de DOCC. O intuito da LRF é **facilitar a redução da dívida pública**, dispensando os requisitos tratados para os gastos com serviços da dívida (amortização + encargos), bem como facilitar o cumprimento do Direito Constitucional de manutenção do poder aquisitivo da remuneração de servidores públicos, ou seja, dispensa os requisitos apenas para o **REAJUSTE** (aplicação de um índice de preços a fim de evitar a corrosão inflacionária).

§ 6º. O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Dica:

Despesas não sujeitas aos requisitos para criação ou aumento de DOCC:

- a) **serviço da dívida; e**
- b) **reajustamento de remuneração de pessoal.**

7.2.3.8. Vedações

As despesas que não cumprirem os requisitos exigidos no arts. 16 e 17 da LRF são vedadas por contrariarem a responsabilidade na gestão fiscal.

7.2.4. Instrumentos de transparência

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal, expressos principalmente nos arts. 48 e 48-A da LRF, são:

- Os **Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias**.
- As **Prestações de Contas** e o respectivo **Parecer Prévio**.
- O **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** e o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**; e

- As versões simplificadas desses documentos.

Questão de concurso – Esaf

(CGU – AFC – Auditoria – 2008 - adaptada) A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF instituiu mecanismos mais rigorosos para a administração das finanças nas três esferas de governo e funciona como um código de conduta para os administradores públicos, que devem obedecer às normas e aos limites estabelecidos na lei. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, julgue.

São exemplos de instrumentos de transparência da gestão fiscal, segundo a LRF: os planos, orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

CORRETA, pois as leis financeiras (PPA, LDO e LOA), as prestações de contas dos chefes de governo e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, os demonstrativos contábeis de execução fiscal (RREO, RGF e respectivas versões simplificadas) representam instrumentos de transparência da gestão fiscal por informar à sociedade sobre a atividade financeira do Estado.

A fim de transparecer o planejamento, a execução e o controle da atividade financeira do governo, será **dada ampla divulgação a tais instrumentos**, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Como exemplo, citam-se a publicação das leis financeiras (PPA, LDO e LOA) no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no caso da União; e a divulgação pela STN¹⁶ da Prestação de Contas do Presidente da República e dos demais demonstrativos da União, para fins de atendimento da LRF.

Dica:

INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL	PLANOS, ORÇAMENTOS e LDOs
	PRESTAÇÕES DE CONTAS (PCs) e o respectivo PARECER PRÉVIO do Tribunal de Contas
	As PCs da União conterá:
	<ul style="list-style-type: none">• demonstrativos do TN;• demonstrativos das agências oficiais de fomento (BNDES) especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos OFSS e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.
	RREO e RGF
	Versões SIMPLIFICADAS dos RREO e RGF

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar no 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar no 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar no 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar no 131, de

2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar no 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar no 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar no 131, de 2009).

7.2.4.1. Prestação de Contas do Presidente da República

A Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) está sujeita à apreciação técnica do Tribunal de Contas da União (TCU) mediante **parecer prévio**, devendo ser apresentada ao Congresso Nacional para fins de julgamento pelos representantes do povo, conforme dever constitucional (CF/1988):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

(...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Cabe destacar que esta Prestação de Contas é dirigida não apenas ao Congresso Nacional ou ao TCU, mas, sobretudo, ao cidadão, como meio de transparência e prestação de contas à sociedade brasileira pela confiança de recursos depositados junto ao governo.

A PCPR apresenta fundamento legal no art. 56 da LRF:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

7.2.4.1.1. Estrutura da PCPR

A estrutura da PCPR é dividida em 6 (seis) partes¹⁷, com dados oriundos de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, contemplando os mais variados aspectos da sua atuação:

I. Política Econômico-Financeira e Social; II. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS); III. Orçamento de Investimento – Empresas Estatais; IV. Atuação por Setor Governamental; V. Balanço Geral da União (BGU); VI. Providências sobre as Recomendações do TCU relativas ao exercício anterior;

A Parte I evidencia o desempenho da economia brasileira, abordando dados econômicos relativos ao PIB, inflação, desempenho fiscal, metas fiscais e necessidade de financiamento do setor público, bem como dados sociais relativos à função distributiva no tocante à

distribuição de renda e combate à desigualdade. Inclui também a demonstração das **Aplicações das Agências Financeiras Oficiais de Fomento (parágrafo único, art. 49, LRF)**, as quais evidenciam os destinatários de empréstimos e financiamentos (pessoas físicas, microempresas, pequenas empresas), bem como o ramo de atividade (rural, industrial, comércio, habitação).

A Parte II contempla uma visão consolidada do OFSS, evidenciando a autorização legislativa para a previsão e fixação das receitas e despesas públicas, bem como a sua execução no exercício.

A Parte III demonstra informações referentes às empresas estatais não dependentes do Poder Executivo Federal, vinculadas ao Orçamento de Investimento, produzidas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Parte IV contempla a ação governamental em cada área de atuação do Poder Executivo, privilegiando a **informação por função de governo**, com vistas a apresentar à sociedade e ao TCU, instância responsável pela apreciação destas contas, prestação de contas com **foco no desempenho da Administração Pública**, expondo uma análise temporal da execução orçamentária e, principalmente, os resultados alcançados no exercício financeiro.

A Parte V aborda o Balanço Geral da União, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão do Ministério da Fazenda, e contempla a execução e a análise dos OFSS, materializada nos **demonstrativos e nos balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais (parágrafo único, art. 49, LRF)**, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

A Parte VI retrata as providências adotadas pelos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal, quanto às recomendações expedidas pelo TCU no parecer prévio emitido, quando da apreciação da Prestação de Contas do exercício anterior.

7.2.4.1.2. Órgãos responsáveis pela elaboração da PCPR

O processo de elaboração da PCPR cabe predominantemente a três órgãos, com as respectivas responsabilidades:

- **Secretaria Federal de Controle Interno da CGU** – coordenação do processo de elaboração da PCPR.
- **Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda** – elaboração e análise dos Balanços Gerais da União (BGU) e dos demonstrativos da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).
- **Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** – elaboração das informações sobre as empresas estatais e respectivo orçamento de investimento, bem como dados sobre a execução física das ações governamentais.

7.2.4.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária

7.2.4.2.1. Conceito

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é um demonstrativo fiscal que

evidencia o desempenho do orçamento durante o ano, apresentando a execução de receitas e despesas constantes do Balanço Orçamentário, receitas e despesas previdenciárias, despesas com saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino; bem como informa sobre alguns parâmetros fiscais, tais como apuração da receita corrente líquida e resultados fiscais. Esse demonstrativo contábil está **expresso no art. 165 da CF/1988** e foi regulamentado pelos arts. 52 e 53 da LRF:

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

(...)

§ 3º. O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I – balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

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

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

II – demonstrativos da execução das:

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

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

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º. Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º. O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

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

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

III – resultados nominal e primário;

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

V – Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º. O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I – do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II – das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º. Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I – da limitação de empenho;

II – da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

7.2.4.2.2. Abrangência

A LRF expressa que o RREO abrange **os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e o Ministério Público**, sendo **publicado pelo PODER EXECUTIVO (PE)**.

O PE é responsável por publicar o RREO, pois a função orçamentária é uma atividade administrativa concentrada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), **órgão central** do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, tendo como competência o acompanhamento e a avaliação da **execução orçamentária** e financeira

(inciso I, do art. 4º, c/c inciso IV, do art. 8º, da Lei nº 10.180/2001).

7.2.4.2.3. Prazo de publicação

O RREO será publicado **ATÉ 30 DIAS APÓS** o encerramento de cada **BIMESTRE**, devendo ser emitido seis relatórios por ano. Essa emissão de curto prazo propicia o acompanhamento da execução orçamentária.

O descumprimento desse prazo sujeita o ente ao impedimento de:

- Receber transferências voluntárias, impactando aspectos do federalismo fiscal.
- Contratar operações de crédito, **exceto** as destinadas ao **refinanciamento** do principal atualizado da dívida mobiliária.

7.2.4.2.4. Composição do RREO

O orçamento apresenta dois objetos: receitas e despesas; assim, o relato de sua execução evidenciará tais objetos em diferentes aspectos, informando sobre o seu impacto na economia (categoria econômica), sobre a destinação de recursos vinculados (receita por fonte), sobre a área que o governo está priorizando seus gastos (classificação por função). Desse modo, o RREO é **composto (anexos) de:**

- I – **balanço orçamentário**, que especificará, por categoria econômica¹⁸, as receitas por fonte¹⁹; e as despesas por grupo de natureza²⁰.
- II – **demonstrativos da execução** orçamentária **das receitas**, por categoria econômica e fonte; e **das despesas**, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa e por função e subfunção²¹. Em relação a esta classificação funcional, a função 28 — Encargos Especiais — é muito importante para evidenciar o controle da gestão fiscal, pois está relacionada ao refinanciamento da dívida, ao serviço da dívida, à transferência e a outros encargos especiais. Observem que a LRF exige mais detalhamentos para a execução da despesa.

Com o intuito de evidenciar o controle do endividamento público, a LRF determina que os valores referentes ao **REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA** constarão **DESTACADAMENTE** nas **receitas de operações de crédito** e nas **despesas com amortização da dívida**. Esse refinanciamento impacta tanto tais receitas, ao obter o novo crédito, quanto tais despesas, ao amortizar mediante a emissão de novos títulos.

A fim de evidenciar o controle do endividamento público durante a execução orçamentária, o RREO é **acompanhado** principalmente **dos demonstrativos** de:

- I. **Apuração da RCL** (Receita Corrente Líquida), sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício. A RCL é um parâmetro fiscal relativo aos limites estabelecidos pela LRF, tais como teto da despesa com pessoal, da dívida pública, da concessão de garantias.
- II. **Receitas e despesas previdenciárias**, a fim de atender o destaque do orçamento previdenciário estabelecido no inciso IV do art. 50.
- III. **Resultados nominal e primário**, sendo o resultado não financeiro (primário) direcionado para diminuir o estoque de dívida pública.
- IV. **Restos a Pagar**, a fim de controlar parcela da dívida de curto prazo. Esse passivo

financeiro é demonstrado por Poder e órgão, detalhando os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

A LRF concede a opção aos **municípios com população inferior a 50 mil habitantes** de divulgar semestralmente tais demonstrativos anexados ao RREO (art. 63).

O RREO do último bimestre inclui mais informações que os demais RREOs, as quais se referem a demonstrativos de controle do endividamento e do patrimônio público. Assim, existem dois tipos de RREO: um para os cinco primeiros bimestres; e um para o último bimestre (novembro/dezembro):

Demonstrativos do RREO	Demonstrativos do RREO do último bimestre
I – Apuração da RCL	I – Apuração da RCL
II – Receitas e despesas previdenciárias	II – Receitas e despesas previdenciárias
III – Resultados nominal e primário	III – Resultados nominal e primário
IV – Restos a Pagar	IV – Restos a Pagar
	VI – Atendimento da Regra de Ouro
	VII – Projeções atuariais dos regimes de previdência pública
	VIII – Variação patrimonial

O atendimento da Regra de Ouro evidencia o limite das operações de crédito; as projeções atuariais da previdência pública demonstram o impacto nos orçamentos futuros e informam sobre a sustentabilidade desse regime; e a variação patrimonial transparece o controle do patrimônio público mediante a evidenciação da alienação de ativos e a aplicação de seus recursos.

Se a execução orçamentária for alterada pela **limitação de empenho e pela frustração de receitas** poderão ser apresentadas as respectivas justificativas, quando for o caso. Na hipótese de baixa arrecadação da receita (frustração de realização), deve-se especificar as **medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal**, adotadas e a adotar, e **as ações de fiscalização e cobrança**, a fim de demonstrar o atendimento ao princípio da indisponibilidade do bem público, bem como o controle à renúncia de receitas.

7.2.4.2.5. Forma do RREO

O RREO²² deve ser elaborado de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal.

7.2.4.3. Relatório de Gestão Fiscal

7.2.4.3.1. Conceito

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um demonstrativo fiscal que evidencia se os Poderes ou órgãos estão adequados aos parâmetros fiscais, demonstrando a adequação aos limites de despesa com pessoal, de dívida consolidada e mobiliária, de concessão de garantia e de operações de crédito, bem como indica as medidas corretivas caso tenha ultrapassado os citados limites. No último quadrimestre de cada exercício, deve ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e

às inscrições em Restos a Pagar. Esse demonstrativo contábil está expresso nos arts. 54 e 55 da LRF.

O objetivo do RGF é dar transparência à gestão fiscal do titular do Poder/Órgão realizada no período, principalmente, por meio da verificação do cumprimento dos limites conforme dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I – Chefe do Poder Executivo;

II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

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

a) Despesa Total com Pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

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

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

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

III – demonstrativos, no último quadrimestre:

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

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

1) liquidadas;

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

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

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

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

§ 1º. O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º. O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º. O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º. Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

7.2.4.3.2. Responsáveis pela emissão do RGF

A LRF expressa que o RGF será **emitido** pelos titulares dos Poderes/Órgãos e **assinado** pelos seguintes responsáveis:

- **Poder Executivo** – Chefe do Poder Executivo.

- **Poder Legislativo** – presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente.

- **Poder Judiciário** – presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente.

- **Ministério Público** – chefe do Ministério Público, da União e dos estados.

O RGF também será assinado pelas **autoridades responsáveis pela administração**

financeira e pelo controle interno, bem como **por outras definidas** por ato próprio de cada Poder/Órgão.

Cabe lembrar que o RGF será convalidado pelas **autoridades técnicas** competentes pelo setor financeiro, atestando os pagamentos realizados, e pelo setor de controle interno, atestando a verificação da gestão. No Poder Executivo da União, a primeira autoridade é representada pelo secretário do Tesouro Nacional, a segunda, pelo ministro de Estado da Transparência (chefe da CGU).

Essas autoridades não representam os responsáveis exclusivos para atestar a gestão fiscal, pois normativos de cada Poder podem definir outros responsáveis.

Por fim, cabe destacar que os demonstrativos que compõem o RGF são consolidados, no âmbito do Ministério da Fazenda, pela Secretaria do Tesouro Nacional, e avaliados, quanto à consistência dos dados neles contidos, pela Secretaria Federal de Controle Interno, órgão integrante da Controladoria-Geral da União.

7.2.4.3.3. Prazo de publicação

O RGF será publicado **ATÉ 30 DIAS APÓS** o encerramento de cada **QUADRIMESTRE**, devendo ser emitidos três relatórios por ano.

O descumprimento desse prazo sujeita o ente ao impedimento de:

- Receber transferências voluntárias.
- Contratar operações de crédito, **exceto** as destinadas ao **refinanciamento** do principal atualizado da dívida mobiliária.

A LRF concede a opção aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes de divulgar semestralmente o RGF, sendo emitidos, neste caso, dois RGFs por ano (art. 63).

7.1.9.3.4. Composição (conteúdo) do RGF

A LRF possui a intenção de controlar as finanças públicas, coibindo situações que estavam em descontrole, tais como excesso de despesa pública com pessoal e excesso de endividamento e de dívida. Tendo em vista que algumas dessas atividades competem ao Poder Executivo, o RGF **deste Poder é diferente dos demais Poderes e do Ministério Público**:

RGF do Poder Executivo	RGF dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público
I. Comparativo dos seguintes montantes com os limites da LRF: a) Despesa Total com Pessoal , distinguindo a com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidada e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por ARO.	I. Comparativo do seguinte montante com o limite da LRF: a) Despesa Total com Pessoal , distinguindo a com inativos e pensionistas.
II. Indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.	II. Indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado os limites de despesa com pessoal.
III. Demonstrativos que compõem o RGF do último quadrimestre.	III. Demonstrativos que compõem o RGF do último quadrimestre.

O RGF do último quadrimestre inclui mais informações, as quais se referem a **indicadores**

da **gestão financeira** relativos à disponibilidade de caixa e à consequente inscrição em Restos a Pagar, bem como o cumprimento de normas relativas ao endividamento para suprir o caixa (ARO). Assim, existem dois tipos de RGF, um para os cinco primeiros bimestres e um para o último bimestre:

Comparativos do RGF com limites*	Demonstrativos do RGF do último bimestre* (periodicidade anual)
I. Despesa Total com Pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas.	I. Despesa Total com Pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas.
II. Dívidas consolidada e mobiliária.	II. Dívidas consolidada e mobiliária.
III. Concessão de garantias.	III. Concessão de garantias.
IV. Operações de crédito, inclusive por ARO.	IV. Operações de crédito, inclusive por ARO.
V. Medidas corretivas se ultrapassado os limites.	V. Medidas corretivas se ultrapassado os limites.
	VI. Do montante das disponibilidades de caixa em 31/DEZ.
	VII. Inscrição em Restos a Pagar.
	VIII. Do cumprimento do pagamento de ARO até 10/DEZ e da proibição de contratar ARO no último ano de mandato do Chefe do Executivo.

* RGF do Poder Executivo; os RGF dos demais Poderes e do MP não são compostos pelos itens II a V.

A inscrição em Restos a Pagar deverá destacar:

- As **despesas liquidadas**, que formarão os Restos a Pagar processados.
- As **despesas empenhadas e não liquidadas**, que formarão os Restos a Pagar não processados, destacando, neste caso, as inscritas por atenderem a uma das condições normativas²³ e as inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.
- As **despesas** não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e **cujos empenhos foram cancelados**.

Cabe destacar que a inscrição em Restos a Pagar sofreu atualização; antes o art. 68 do Decreto nº 93.872/1986 expressava que essa inscrição seria automática, desde que satisfeitas as condições para empenho e liquidação da despesa, atualmente o Decreto nº 7.654/2011 expressa que a inscrição como **Restos a Pagar não processados** (RPNP) fica condicionada à **indicação pelo Ordenador de Despesas (OD)**, bem como alterou o prazo de vencimento desse tipo de Restos a Pagar, passando a ter vigência **até 30/junho do segundo ano de inscrição dos Restos a Pagar não processados e não liquidados (no ano anterior ao vencimento)**. Esse prazo é uma regra, pois permanecem válidos, após **30/junho do segundo ano de inscrição, os Restos a Pagar** não processados que:

- I. Refiram-se às **despesas executadas diretamente** pelos órgãos e entidades da União ou mediante **transferência ou descentralização** aos estados, Distrito Federal e municípios, com execução iniciada até **30/junho do segundo ano de inscrição**.
- II. Sejam relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; do Ministério da Saúde; ou do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

7.2.4.3.5. Forma do RGF

O RGF²⁴ deve ser elaborado de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal.

Exercícios

1. (Esaf – STN – AFC – 2005) A publicação da Lei Complementar no 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contribuiu para maior controle, organização e transparência do orçamento. Com a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tornou-se o instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio permanente nas contas públicas. Identifique a opção INCORRETA no tocante às exigências que a LRF trouxe em relação à LDO.
 - a) Estabelecer limitações à redução de despesas obrigatórias de caráter continuado.
 - b) Dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento.
 - c) Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
 - d) Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a não comprometer as metas de resultado primário e nominal, previstas para o exercício.
 - e) Quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros.
2. (Esaf – DNIT – Analista – 2013) A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO disporá sobre as matérias abaixo, exceto:
 - a) Equilíbrio entre receitas e despesas.
 - b) Critérios e formas de limitação de empenhos.
 - c) Índice de preços cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária.
 - d) Situações extraordinárias que possibilitam a contratação de hora extra.
 - e) Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.
3. (Esaf – DNIT – Analista – 2013) A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é integrada por Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. À vista disso, assinale a opção CORRETA.
 - a) Resultado nominal é a diferença entre os valores não financeiros das receitas e das despesas públicas.
 - b) Resultado primário é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo as receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação e da variação cambial.
 - c) Metas estabelecidas em valores constantes são as metas quantificadas em moeda corrente.
 - d) A quantificação das metas fiscais é estipulada tendo em vista o montante necessário de recursos para a recondução da dívida aos limites de endividamento impostos em Resolução do Senado Federal.
 - e) O Anexo de Metas fiscais deve conter a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.
4. (Esaf – STN – AFC – 2013) Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), indique a opção que NÃO é pertinente.
 - a) Na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi introduzido o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública.
 - b) Nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada — por prazo superior a dois anos — sem indicar sua fonte de receita ou a redução de outra despesa.
 - c) A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.
 - d) A instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.
 - e) A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita de transferência voluntária.
5. (Esaf – STN – AFC – 2013) A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou aperfeiçoar a sistemática traçada pela

Constituição de 1988 atribuindo novas e importantes funções à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Indique a única opção que NÃO corresponde às novas atribuições da LDO.

- a) Estabelecimento de metas fiscais.
- b) Estabelecimento de ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo.
- c) Fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira.
- d) Avaliação de riscos fiscais.
- e) Publicação da avaliação financeira e atuarial dos Regimes Geral de Previdência Social e Próprio dos Servidores Civis e Militares.

6. (Esaf – STN – AFC – Econômico – 2013) A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada no ano 2000 com o objetivo de promover maior controle do gasto público e maior transparência na gestão fiscal. Indique qual das seguintes restrições sobre estados, municípios e/ou União NÃO consta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- a) Limite superior para gastos com pessoal como porcentagem da receita corrente líquida.
- b) Limites máximos para a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente.
- c) Dificuldades para renúncia de receita.
- d) Metas de inflação.
- e) Proibição de socorro financeiro entre a União e governos subnacionais em determinadas circunstâncias.

7. (Esaf – STN – Contábil – AFC – 2008) A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada:

- a) De exposição de motivos que justifique politicamente a finalidade da renúncia.
- b) De decreto regulamentador que identifique exatamente o valor da receita objeto da renúncia.
- c) De estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.
- d) De estudo de impacto orçamentário-financeiro que comprove a necessidade da renúncia, como instrumento de política fiscal que atenda ao Plano Plurianual.
- e) De portaria regulamentadora expedida por autoridade competente que explicita, objetivamente, o valor da receita objeto da renúncia.

8. (Esaf – STN – AFC – Contábil – 2008) Segundo dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF —, as despesas de caráter continuado são as que têm a seguinte característica:

- a) São as despesas correntes e de capital definidas como necessárias à manutenção dos projetos criados no Plano Plurianual – PPA.
- b) São as despesas correntes e de capital destinadas ao custeio da máquina administrativa decorrentes de determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.
- c) São os gastos relativos à implantação de programas e serviços decorrentes da reestruturação de órgãos do Estado.
- d) São as despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
- e) São os gastos permanentes oriundos de determinação legal ou judicial e que devem ser pagos com recursos dos exercícios seguintes.

(Cespe – TCE-ES – ACE – Direito – 2012) A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) introduziu, no ordenamento brasileiro, o regime da responsabilidade fiscal, caracterizado em especial pelo princípio da responsabilidade na gestão eficiente dos recursos públicos (*accountability*), com destaque para a prudência e a transparência. Em relação às disposições da LRF, julgue as seguintes questões.

9. A limitação de empenho e movimentação financeira deve ser promovida se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

10. Entre as inúmeras funções atribuídas pela LRF às Leis de Diretrizes Orçamentárias, destacam-se a fixação de exigências para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas e a fixação das metas fiscais de receitas e despesas referentes ao exercício em curso e aos dois subsequentes.

11. Considera-se empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital.

Gabarito

1 – A 4 – E 7 – C 10 – C

2 – E 5 – D 8 – D 11 – C

3 – D 6 – D 9 – C

Classificação das Receitas e Despesas Públicas

O papel do governo é promover o ajuste das falhas de mercado, mediante as funções alocativa, distributiva e de estabilização, para isso, retira recursos da sociedade mediante técnicas de tributação e os aplica em busca do bem-estar coletivo nos gastos públicos, podendo incorrer inclusive em déficit público.

A fim de garantir uma gestão fiscal sustentável e responsável, os administradores públicos devem cumprir com as normas e os requisitos impostos pela LRF, a qual determina a transparência das finanças públicas a fim de estimular o controle social. Este controle se torna efetivo a partir de conhecimentos relativos às receitas e às despesas públicas, as quais são classificadas em diversos critérios qualitativos com o intuito de proporcionar um controle eficaz dos recursos públicos.

8.1. Receita pública

8.1.1 Conceito

O conceito de receita pública pode ser interpretado em dois sentidos: em sentido amplo (latu sensu) e em sentido estrito (stricto sensu).

- a) **Conceito em sentido amplo** – receitas públicas são **ingressos** de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em **receitas orçamentárias**, quando representam **disponibilidades de recursos financeiros para o erário**, e em ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Tal ótica pauta-se pelo aspecto financeiro ou de caixa, ou seja, entrada de dinheiro na conta do governo é considerada receita, independente de quem seja o proprietário do recurso financeiro.
- b) **Conceito em sentido estrito** – são receitas públicas **apenas as receitas orçamentárias**¹, ou seja, as que focam nos recursos de propriedade do governo, os quais poderão ser alocados em políticas públicas. Tal ótica baseia-se em critério de prudência financeira, uma vez que são consideradas receitas apenas os recursos próprios do Estado, conceito o qual pauta-se pela análise da propriedade do recurso financeiro.

Os **Ingressos Extraorçamentários** representam recursos financeiros de caráter temporário e não integrantes da LOA, visto que não são próprios do Estado, e assim não são considerados como fonte de recursos em seu plano de alocação. Neste caso, o Estado é mero depositário desses recursos; constituindo, desse modo, em obrigações financeiras com os proprietários, ou seja, são passivos exigíveis que não dependem de autorização legislativa para sua restituição. A título de exemplo, citam-se:

- Depósitos em Caução, tal como é exigido para participar de licitações.²

- Fianças.
- Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária – ARO.³
- Emissão de moeda (senhoriagem) e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

As Receitas Orçamentárias representam disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício, ou seja, o governo pode alocar esses recursos em gastos públicos, pois constituem elemento novo para o patrimônio público, tornando o governo mais rico em termos contábeis. Tais receitas são de suma importância para a condução política, pois é o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, sendo fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e às demandas da sociedade.

Essas receitas são próprias do governo, por pertencerem ao Estado, aumentando-lhe o saldo financeiro. Cabe destacar que a consideração de receitas como orçamentárias é mais flexível em relação à consideração da despesa, pois em regra o princípio orçamentário da universalidade⁴ considera tanto as receitas previstas na LOA quanto as receitas supervenientes a esse plano de arrecadação, ou seja, a ausência formal de registro na LOA não lhes retira o caráter orçamentário.

Questão de concurso – Esaf

(MPOG – APO – 2009 - adaptada) Sobre as receitas públicas, julgue.

Todo ingresso constitui receita, mas nem toda receita constitui ingresso.

INCORRETA, pois nem todo ingresso de recursos no caixa do governo constitui receita, como no caso dos ingressos extraorçamentários, que não são receitas públicas em seu conceito estrito.

8.1.2 Classificação⁵ da Receita Pública

As receitas orçamentárias são classificadas⁶ segundo os seguintes critérios:

1. Categoria econômica.
2. Natureza.
3. Indicador de resultado primário.
4. Fonte/destinação de recursos.

8.1.2.1. Categoria econômica

A categorização da receita no critério econômico considera a relação direta de sua origem com o acréscimo ou decréscimo de um bem de capital, tal como o recebimento de dinheiro (amortização do capital) emprestado anteriormente ou a venda de equipamentos. Neste aspecto, as receitas públicas são divididas em receitas correntes e Receitas de Capital, conforme expressa o art. 11 da Lei nº 4.320/64.⁷

- a) **Receitas Correntes** – as receitas arrecadadas dentro do exercício, aumentando as disponibilidades financeiras do Estado, **em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido**, uma vez que representam fato contábil modificativo aumentativo, ou seja, torna o governo mais rico. Esses ganhos constituem instrumento para financiar

os objetivos definidos nos programas e nas ações governamentais correspondentes às políticas públicas.

Cabe destacar o conceito legal de Receitas Correntes: são as receitas tributária, 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 (§ 1º, do art. 11, da Lei nº 4.320/1964).

As receitas patrimoniais são decorrentes de exploração do patrimônio estatal ou público, destacando as receitas com compensações financeiras com vistas a **recompôr** prejuízos, tal como ocorre na exploração de minérios, bem como as receitas de royalties, decorrentes de **participação** no resultado econômico, tal como a participação no lucro das empresas. Aqui cabe destacar recente embate político relativo à distribuição dos ganhos de **royalties do petróleo**, direcionando tais receitas dos estados do Rio de Janeiro (RJ) e Espírito Santo (ES) para os demais. O tema sofreu alto nível de discussão, tendo em vista o conflito decorrente da resistência dos estados de RJ e ES à não distribuição.

As receitas agropecuária, industrial e de serviços são oriundas da exploração de atividades econômicas e remuneradas mediante **preço público** ou **tarifa**.

As receitas de transferências correntes referem-se a recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes, ou seja, são classificadas conforme o princípio da destinação: se destinadas a gastos correntes, serão classificadas como receitas correntes. O controle dessas receitas nos estados e municípios é alvo importante, visto que **a sociedade em regra não possui informação sobre esse ganho complementar dos entes menores, evidenciando uma falha de informação**. Como medida para ajustar tal assimetria de informação é dever do ente repassador informar às Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores o repasse de recursos a fim de serem controlados também pelos representantes do povo.

As outras (demais) receitas correntes possuem a função de conta contábil residual, ou seja, os ganhos que não se enquadrarem nas demais receitas poderão ser registrados aqui, destacando-se as **multas de caráter não tributário**, os juros de mora, as indenizações, as restituições tal como ocorre no caso de recebimento a maior de salário, e as **receitas da dívida ativa**, via de regra.

b) Receitas de Capital – são as receitas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, fornecendo recursos financeiros sem, entretanto, aumentar o seu **Patrimônio Líquido**, uma vez que representam fato contábil permutativo, ou seja, não torna o governo mais rico, impactando o patrimônio de forma diversa das Receitas Correntes. **As Receitas de Capital não provocam via de regra efeito sobre o Patrimônio Líquido**, pois decorrem de fatos contábeis compensatórios, como no caso da transação da venda à vista de automóvel, na qual entra dinheiro e em contrapartida sai veículo.

Cabe apontar o conceito legal de Receitas de Capital: são 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, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do

Orçamento Corrente. Este não constitui em item de receita orçamentária, sendo considerado receita extraorçamentária (§§ 2º e 3º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964).

As receitas de operações de crédito são as entradas de dinheiro de terceiros (geralmente do sistema financeiro) que estão em posse do governo, representam a rubrica da atividade de endividamento público, sendo por isso alvo da Regra de Ouro.

As receitas de alienações de bens são as entradas financeiras decorrentes da venda de ativo público, destacando as receitas com **privatizações**, as quais impactam a **dívida fiscal do governo** (ajuste patrimonial), tendo em vista que seus recursos são direcionados para a redução de seu estoque. Aqui, cabe apontar prudência nesse ganho, a fim de não reduzir o patrimônio governamental em cumprimento ao princípio da **preservação do patrimônio público**.

Questão de concurso – Cespe

[TCE-ES – ACE – 2012] A receita obtida com a alienação de um imóvel que integre o patrimônio público poderá ser utilizada para o financiamento de despesa corrente do ente da Federação que procedeu à venda ou para a aquisição de outro imóvel, para uso público.

ERRADA, pois o financiamento de despesa corrente mediante recursos obtidos de receitas de alienações de bens é vedado como regra, sendo que tal proibição visa a cumprir o princípio da **preservação do patrimônio público**.

As receitas de transferências de capital são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. Tais receitas são mais factíveis que as transferências correntes, tendo em vista o **impacto no crescimento econômico** na região do ente beneficiário e a vedação à União e aos estados de transferir recursos voluntariamente para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos entes menores, conforme expressa o inciso X, art. 167, da CF/1988⁸.

As outras Receitas de Capital, cuja função é residual, abrangem ganhos relativos ao resultado do Banco Central, à remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, à integralização do capital social de empresa estatal, bem como as receitas específicas com **Dívida Ativa** da Amortização de Empréstimos e Financiamentos, decorrentes de inadimplência, e **Dívida Ativa** da Alienação de Estoques de Café.

8.1.2.2. Classificação por natureza da receita

A classificação da receita por natureza visa apontar **a origem do recurso de acordo com seu fato gerador**, ou seja, o acontecimento real no mundo dos fatos que implicou o ingresso da receita no caixa do governo, tal como a propriedade de imóvel ocasiona recolhimento de IPTU. Tal classificação é nacional, aplicada em todos os entes federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios (U E DF M), e representa o menor nível de detalhamento das informações sobre as receitas públicas, podendo identificar, por exemplo, se o ganho com IR se originou de pessoa física (IRPF) ou jurídica (IRPJ). Por fornecer dados ao **nível mais analítico da receita**, esta categorização auxilia na elaboração de análises econômico-financeiras sobre a atuação do **impacto da tributação** na sociedade.

8.1.2.2.1. Codificação da natureza da receita

A codificação é a forma de representação das receitas (rubricas contábeis) em expressões numéricas, associando cada conta a um grupo de números a fim de proporcionar um plano de contas. A estrutura do código numérico é composta por 8 (oito) dígitos que representam 6 (seis) níveis:

- Categoria econômica – 1º dígito
- Origem – 2º dígito
- Espécie – 3º dígito
- Rubrica – 4º dígito
- Alínea – 5º e 6º dígitos
- Subalínea – 7º e 8º dígitos

Dica:
C O E R A S

A título de exemplo, citam-se o IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), cujo código de natureza da receita é 1112.04.10; e o IRPJ, cujo código é 1112.04.20. Cabe observar que a diferenciação de ambas as fontes de receita ocorreu em nível de **subalínea**, aspecto mais detalhado da informação.

A título de evidenciação, apresenta-se tabela com a disposição dos códigos e indicador de nível de detalhamento (quanto mais próximo do encontro das retas, mais analítico):

1º	2º	3º	4º	5º e 6º	7º e 8º
Categoria Econômica	Origem	Espécie	Rubrica	Alínea	Subalínea

a) Categoria econômica – 1º nível

O primeiro nível expressa a categoria econômica, cujos códigos são expressos na tabela abaixo:

Código	Categoria econômica
1	Receitas Correntes
7	Receitas Correntes Intraorçamentárias
2	Receitas de Capital
8	Receitas de Capital Intraorçamentárias

Cabe salientar que os códigos 7 e 8 referem-se a Receitas de Operações Intraorçamentárias. Essas operações são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades

da Administração Pública **integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS)** do mesmo ente federativo. Não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos, mas apenas remanejamento de receitas entre órgãos do ente político. As receitas intraorçamentárias são contrapartida de despesas classificadas na modalidade e aplicação 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do OFSS, que, devidamente identificadas, possui o objetivo de evitar a dupla contagem na consolidação das contas governamentais.

b) Origem – 2º nível

A origem representa o detalhamento das categorias econômicas, com vistas a identificar a **procedência das receitas** no momento em que ingressam nos cofres públicos.

Os códigos da origem referem-se a cada categoria econômica, Receitas Correntes e Receitas de Capital, sendo os seguintes:

Receitas Correntes (Tri Co P A I S Trans Ou)

- 1. Receitas Tributárias** – englobam os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, previstos no art. 145 da CF.
- 2. Receitas de Contribuições** – reúnem-se nessa origem as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme preceitua o art. 149 da CF, e a contribuição de iluminação pública.
- 3. Receitas Patrimoniais** – são receitas provenientes da **fruição do patrimônio de ente público**, como, por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. Exemplos: compensações financeiras/royalties, concessões e permissões, entre outras.
- 4. Receitas Agropecuárias** – trata-se de receita originária, auferida pelo Estado quando atua como empresário, em posição de igualdade com o particular. Decorrem da exploração econômica, por parte do ente público, de atividades agropecuárias, tais como a venda de produtos agrícolas (grãos, tecnologias, insumos etc.), pecuários (sementes, técnicas em inseminação, matrizes etc.), para reflorestamentos etc.
- 5. Receitas Industriais** – são provenientes de atividades industriais exercidas pelo ente público, como: indústria de extração mineral, de transformação, de construção, entre outras.
- 6. Receitas 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 – recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado** destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento, a fim de atender finalidade pública específica que não seja contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. **Os recursos assim recebidos se vinculam à consecução da finalidade pública objeto da transferência.** As transferências ocorrem entre entidades públicas (seja dentro de um mesmo ente federado, seja entre diferentes entes) ou entre entidade pública e instituição privada.

Exemplos:

7.1. Transferências de Convênios – são recursos transferidos por meio de convênios firmados entre entes públicos ou entre eles e organizações particulares, destinados a custear despesas correntes e com finalidade específica: realizar ações de interesse comum dos partícipes; e

7.2. Transferências de Pessoas – compreendem as contribuições e as doações que pessoas físicas realizem para a Administração Pública.

9. Outras Receitas Correntes – registram-se nesta origem outras receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, como: multas, juros de mora, indenizações, restituições, receitas da dívida ativa, entre outras.

Exemplos:

9.1. Multa – receita de **caráter não tributário**, sendo penalidade pecuniária aplicada pela Administração Pública aos administrados, e depende, sempre, de prévia cominação em lei ou contrato. Podem decorrer do regular exercício do poder de polícia por parte da Administração (multa por auto de infração), do descumprimento de preceitos específicos previstos na legislação, ou de mora pelo não pagamento das obrigações principais ou acessórias nos prazos previstos; e

9.2. Dívida Ativa – crédito da Fazenda Pública, **de natureza tributária ou não tributária**, exigíveis em virtude do transcurso do prazo para pagamento. O crédito é cobrado por meio da emissão de certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, inscrita na forma da lei, com validade de título executivo. Isso confere à certidão da dívida ativa caráter líquido e certo, embora se admita prova em contrário.

A tabela a seguir sintetiza a codificação das Receitas Correntes:

Origem: Tri Co P A I S Trans Ou

Código: 1 2 3 4 5 6 7 9

Receitas de Capital:

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 ou imóveis de propriedade do ente público. A LRF, art. 44, **veda a aplicação da Receita de Capital decorrente da alienação de bens e direitos** que integrem o patrimônio público **para financiar Despesas Correntes**, salvo as destinadas por lei ao RGPS ou ao regime próprio do servidor público.

3. Amortização de Empréstimos – ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou de empréstimos que o ente público haja previamente concedido. Embora a amortização do empréstimo corresponda à origem da categoria econômica Receitas de Capital, os juros recebidos associados ao empréstimo são classificados em Receitas Correntes de Serviços (Serviços Financeiros), pois representam uma renda

relativa à remuneração do capital.

4. Transferências de Capital – são os recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado e destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, a fim de satisfazer **finalidade pública específica** que não seja contraprestação direta a quem efetuou essa transferência. Os recursos assim recebidos vinculam-se à consecução da finalidade pública objeto da transferência. As transferências ocorrem entre entidades públicas (seja dentro do mesmo ente federado, seja entre entes distintos) ou entre entidade pública e instituição privada.

5. Outras Receitas de Capital – registram-se nesta origem receitas cuja característica não permita o enquadramento nas demais classificações da receita de capital, tal como os ganhos com Resultado do Banco Central, Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional, Integralização do Capital Social, dentre outros.

A tabela a seguir sintetiza a codificação das Receitas de Capital:

Origem: O Al Amor Trans Ou

Código: 1 2 3 4 5

A título de evidenciação, segue, abaixo, dados qualitativos da natureza da receita, destacando categoria econômica e origem:

Categoria Econômica (1º Dígito)		Origem (2º Dígito)	
Cod	Descrição	Cod	Descrição
1. RECEITAS CORRENTES 7. Correntes (Intraorçamentárias)		1.	Receita Tributária
		2.	Receita de Contribuições
		3.	Receita Patrimonial
		4.	Receita Agropecuária
		5.	Receita Industrial
		6.	Receita de Serviços
		7.	Transferências Correntes
2. RECEITAS DE CAPITAL 7. Capital (Intraorçamentárias)		9.	Outras Receitas Correntes
		1.	Operação de Crédito
		2.	Alienação de Bens
		3.	Amortização de Empréstimos
		4.	Transferência de Capital
		5.	Outras Receitas de Capital

c) Espécie – 3º nível

A espécie, nível de classificação vinculado à origem, permite qualificar com mais detalhe o fato gerador das receitas. A título de exemplo, citam-se as **espécies Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria**, tipos de exações detalhadoras da origem Receita Tributária.

d) Rubrica – 4º nível

A rubrica detalha a espécie por meio da identificação dos recursos financeiros cujas características próprias sejam semelhantes, formando grupos de receitas. A título de

exemplo, cita-se a **rubrica Impostos sobre o Patrimônio e a Renda**, que corresponde ao detalhamento da espécie Impostos e agrega o IR, o IPVA e o IPTU.

e) Alínea – 5º nível

A alínea é o detalhamento da rubrica e **identifica o nome da receita que receberá o registro** pela entrada de recursos financeiros. A título de exemplo, cita-se a **alínea Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN)**, a qual detalha a rubrica **Impostos sobre o Patrimônio e a Renda**.

f) Subalínea - 6º nível

A subalínea constitui o nível mais analítico da receita, **utilizado quando há necessidade de se detalhar** a alínea com maior especificidade; sendo de **aplicação não obrigatória**.
A título de exemplo, citam-se as seguintes codificações completas da natureza da receita:

Categoria Econômica		Origem	Espécie	Rubrica	Alínea	Subalínea
Código	1	1	1	1	01	00
Natureza	Corrente	Tributária	Impostos	Impostos sobre o Comércio Exterior	Imposto de Importação	-
Código	1	1	1	2	04	30
Natureza	Corrente	Tributária	Impostos	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	IRPQN	Retido nas Fontes

Questão de concurso – Cespe

(BB – Certificação – 2009) A figura abaixo, extraída do Manual Técnico do Orçamento 2010, apresenta, de forma esquemática, os seis níveis que formam o código identificador da natureza da receita pública.

1º

2º

3º

4º

5º e 6º

7º e 8º

Categoria Econômica

Origem

Espécie

Rubrica

Alínea

Subalínea

- A partir da figura acima, julgue os itens acerca da classificação da receita por natureza.
1. Rubrica é o nível que apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.
- ERRADA**, pois é no 5º nível (alínea) que ocorre a **identificação do nome da receita que receberá o registro** pela entrada de recursos financeiros.
2. A subalínea constitui o nível mais analítico da receita, o qual recebe o registro de valor, pela entrada do recurso financeiro, quando houver necessidade de maior detalhamento da alínea.
- CORRETA**, pois a subalínea (6º nível) constitui o nível mais analítico da receita, **utilizado quando há necessidade de se detalhar** a alínea com maior especificidade.
3. O dígito referente à origem permite identificar com maior detalhe o fato gerador da receita pública, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria.
- ERRADA**, pois é a espécie (3º nível) que permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas vistas; a origem visa identificar a **procedência das receitas** no momento em que ingressam nos cofres públicos.

4. A alínea é o nível que detalha a espécie com maior precisão, especificando a origem dos recursos financeiros. Agrega determinadas receitas com características próprias e semelhantes entre si.

ERRADA, pois a rubrica (4º nível) detalha a espécie por meio da identificação dos recursos financeiros cujas características próprias sejam semelhantes, ou seja, evidencia um grupo de receitas ao consolidar ganhos com características próprias.

5. A receita é classificada em duas categorias econômicas: correntes e de capital. As Receitas Correntes são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; as Receitas de Capital decorrem do poder impositivo do Estado.

ERRADA, pois as Receitas de Capital são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, tidas por operações de crédito; já as Receitas Correntes decorrem do poder impositivo do Estado ou poder extroverso, no qual o Estado utiliza-se de sua superioridade para impor tributos e contribuições à sociedade; neste caso as receitas são tidas por derivadas: derivam da exploração do patrimônio privado.

8.1.2.3. Classificação por indicador de resultado primário

A classificação por Indicador de Resultado Primário é de **suma importância na apuração do resultado fiscal**, uma vez que possibilita sua apuração na ótica de contas não financeiras, ou seja, considera apenas as contas relativas ao momento presente, sem incluir as contas financeiras decorrentes das despesas com juros advindas de déficits públicos ocorridos em décadas passadas.

A categorização das receitas federais pelo indicador de resultado primário as divide em:

- **Primária (P)** – receitas incluídas na apuração do resultado primário; e
- **Não primárias ou Financeiras (F)** – receitas não incluídas nessa apuração.

As **receitas primárias** referem-se, predominantemente, às **Receitas Correntes** que decorrem 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 (UOs), das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias. A título de exemplo, citam-se as seguintes receitas:

- IPI sobre veículos apresenta indicador de resultado primário “P”.
- Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica apresenta indicador de resultado primário “P”.

As **receitas não primárias ou financeiras são aquelas que não contribuem para o resultado primário** ou não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação (no caso da operação de crédito) ou extinguem um direito (recebimento de amortização de empréstimo), 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), das privatizações, dentre outras. A título de exemplo, citam-se as seguintes receitas:

- Serviços financeiros provenientes da execução de garantias – Operações de Créditos

Internas – indicador de resultado primário “F”.

- Juros de empréstimos – indicador de resultado primário “F”.

Cabe observar que a codificação do indicador de resultado primário é representada por letras (“P” ou “F”), não sendo demonstrada por números.

8.1.2.4. Classificação por fonte/destinação de recursos

A classificação por fonte ou destinação de recursos tem como objetivo **identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos** mediante relação de tipos de receitas.

O termo “fonte de recursos” é utilizado ao adotar a ótica da despesa, ou seja, atende ao questionamento: esse gasto é vinculado a qual fonte de recurso?; por outro lado, o termo “destinação de recursos” é utilizado ao adotar a ótica da receita, ou seja, atende ao questionamento: essa fonte será vinculada a qual despesa?

A **função alocativa** do orçamento público associa as fontes de recursos a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. O código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário, pois atua como mecanismo integrador entre a receita e a despesa; desse modo, o mesmo código é utilizado tanto para o controle das destinações das receitas como para o controle das fontes financiadoras nas despesas.

Cabe salientar que a vinculação da fonte de receita com sua destinação cumpre com as disposições do parágrafo único, do art. 8º, e do art. 50, inciso I, da LRF, as quais tratam de recursos legalmente vinculados:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

(...)

Art. 5º. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Ante a vinculação legal de receitas, cabe salientar que a fonte de recursos é instrumento criado para **assegurar que receitas vinculadas⁹ por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal**. As fontes/destinações de recursos possuem a função de agrupar determinadas naturezas de receita conforme haja necessidade de mapeamento dessas aplicações de recursos no orçamento público, segundo diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio de sua Portaria nº 1/2001.

Cabe destacar que o orçamento público brasileiro possui um **alto grau de vinculações**, devido à alta representatividade das transferências constitucionais para estados e municípios, da manutenção do ensino, da seguridade social e das receitas próprias de entidades, **tornando o processo orçamentário extremamente rígido no redirecionamento de**

gastos. Em consequência, o excesso de vinculações tidas como carimbos ao orçamento levou o governo federal a propor a **Desvinculação de Receita da União (DRU)**, com vistas a aumentar a flexibilidade da execução orçamentária, propiciando facilidade na função alocativa.

8.1.2.4.1. Codificação da fonte/destinação de recursos

A representação das fontes de recursos em códigos numéricos é composta por três dígitos que representam dois níveis de informação:

- **Grupo de fonte – 1º dígito**
- **Especificação da fonte – 2º e 3º dígitos**

O grupo de fonte enquadra os recursos em um maior nível de informação, dividindo-a em cinco grupos que indicam se o recurso é do Tesouro Nacional ou de outra fonte, e se pertence ao exercício corrente ou a anteriores, conforme apresentado abaixo:

Código	1º Dígito: grupo de fontes de recursos
1	Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
2	Recurso de Outras Fontes – Exercício Corrente
3	Recurso do Tesouro – Exercícios Anteriores
6	Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores
9	Recursos Condicionados

A especificação da fonte detalha o grupo de fonte ao identificar com melhor discriminação as fontes de recursos, relacionando tipos de receitas. A título de exemplo, citam-se as receitas e o respectivo código de especificação:

- Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 12
- Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural – 42
- Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (Refinanciamento da Dívida Pública Federal) – 43
- Operações de Crédito Internas (em Moeda) – 46
- Doações para o Combate à Fome – 94

Como exemplo da codificação completa da fonte de recursos, citam-se:

111 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente (1º dígito) e Cide-combustível (2º e o 3º dígitos);

327 – Recursos do Tesouro – Exercícios anteriores (1º dígito) e custas judiciais (2º e o 3º dígitos).

Questão de concurso – Cespe

[DPU – Administrativo – 2010] Considerando que o estabelecimento de classificações orçamentárias adequadas é medida importante na administração pública, pois sua estrutura constitui marco para adoção de decisões em todo o processo orçamentário, julgue o item subsequente, acerca das diversas classificações das receitas públicas utilizadas no Brasil.

O código de classificação de fontes de recursos é composto por três dígitos, sendo que o primeiro indica o grupo de fontes de recursos, e os segundo e terceiro, a especificação das fontes de recursos. O indicador de grupo de fontes

de recursos identifica se o recurso é ou não originário do Tesouro Nacional e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores.

CORRETA, pois a codificação da fonte de recursos é composta por 3 dígitos, o primeiro dígito representa o grupo de fonte de recurso, o qual indica se o recurso é ou não originário do Tesouro Nacional e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores.

Ante o exposto, a junção das classificações da receita pública (a sua informação completa) subsidia o governo em tomada de decisões econômicas, tendo em vista seu caráter gerencial. A título de exemplo, apresentam-se receitas nas óticas das classificações por natureza, por indicador de resultado primário (RP) e por fonte/destinação de recursos:

Código	Especificação	RP	Fonte
1420.00.00	Receita da Produção Animal e Derivados	P	50
1340.05.02	Royalties pela Produção de Petróleo ou Gás Natural em Plataforma – Concessão	P	45
1113.01.03	IPI Automóveis	P	00

8.2. Despesa pública

8.2.1. Conceito

Despesa pública é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a **execução de fim a cargo do governo**. A despesa pública evidencia a variável macroeconômica **gastos governamentais** (G), a qual impacta o crescimento da economia mediante o aquecimento da demanda agregada, bem como representa o principal instrumento de **atuação das políticas alocativas e distributivas**.

Cabe esclarecer que nem todo desembolso de recursos do caixa do governo representa despesa, pois a restituição de ingresso extraorçamentário possui natureza de desembolso extraorçamentário. Exemplos: a devolução de depósito dado em caução e a restituição de tributos.

8.2.2. Classificação despesa pública

O orçamento público atual é estruturado em programas de trabalho do governo, sendo as despesas públicas organizadas em ações governamentais. A compreensão do orçamento exige o conhecimento dessa estrutura e organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado, cujo propósito é atender às **exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas**, tais como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral.

A estrutura do sistema de classificação é composta por informações em nível qualitativo (programação qualitativa) e em nível quantitativo (programação quantitativa).

Programação qualitativa

A programação qualitativa está relacionada principalmente ao **crédito orçamentário**,

dividido em 4 (quatro) blocos de informação, conforme a seguir. Na espécie orçamentária atual (orçamento-programa), o programa de trabalho define qualitativamente a programação orçamentária, sendo responsável por atender às questões relativas ao ato de orçar.

- **Classificação por Esfera.**
- **Classificação Institucional.**
- **Classificação Funcional.**
- **Estrutura Programática.**

Programação quantitativa

A programação quantitativa está relacionada principalmente à **dotação orçamentária** e divide-se em **programação física**, aquela que define a quantidade do produto a ser desenvolvida, e **programação financeira**, aquela que define qual insumo a adquirir (o que comprar) e com quais recursos utilizar. A programação quantitativa é dividida em 6 (seis) blocos de informação:

- **Natureza da Despesa.**
- **Identificador de Uso (Iduso).**
- **Fonte de Recursos.**
- **Identificador de Doação e de Operação de Crédito (Idoc).**
- **Identificador de Resultado Primário.**
- **Dotação.**

8.2.2.1. Classificação por esfera

Conforme dispõe a CF/1988,¹⁰ o orçamento público é dividido em 3 (três) esferas:

- Orçamento Fiscal (F).
- Orçamento da Seguridade Social (S); e
- Orçamento de Investimento das Empresas (I).

O **Orçamento Fiscal** é tido como orçamento de maior abrangência e se refere aos Poderes do ente político, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, evidenciando o **plano operacional estrito da política fiscal**;

O Orçamento da Seguridade Social, tido por Orçamento Social, abrange todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos mantidos pelo Poder Público. Esta esfera não se restringe, no caso da União, aos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social, abrangendo a título de exemplo o Ministério da Fazenda, no caso do pagamento de provento de aposentadoria para servidor.

O Orçamento de Investimento abrange apenas os gastos com investimentos das empresas estatais independentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, tal como a Petrobras.

O objetivo dessa classificação é identificar na LOA em qual orçamento a despesa se enquadra. Na base de dados do sistema responsável pela elaboração da LOA (Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – Siop), o campo destinado à esfera orçamentária está associado à ação orçamentária.

Cabe destacar que a proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na LDO, assegurada a cada área a gestão de seus recursos, conforme expressa § 2º, do art. 195, da CF/1988.

Questão de concurso – Esaf

[DNIT – Técnico – 2012] Segundo a Constituição Federal, os orçamentos que têm entre suas funções a de reduzir as desigualdades regionais são:

- a) Orçamento de Investimentos e Orçamento da Seguridade Social.
- b) Orçamento Monetário e Orçamento de Investimentos.
- c) Orçamento das Estatais e Orçamento da Seguridade Social.
- d) Orçamento Monetário e Orçamento da Seguridade Social.
- e) Orçamento Fiscal e Orçamento de Investimentos.

Alternativa **e**, pois as esferas orçamentárias fiscal e orçamento de investimento atuam diretamente na função distributiva, uma vez que possuem mais flexibilidade alocativa em relação à esfera da seguridade social, o que lhes fornece a competência distributiva de reduzir as desigualdades inter-regionais, definida constitucionalmente, conforme expressa § 7º, do art. 165, da CF/1988.

As esferas **orçamento fiscal e orçamento de investimento possuem participação crucial na função distributiva**, pois terão também a **função de reduzir desigualdades inter-regionais**, segundo critério populacional, conforme expressa § 7º, do art. 165, da CF/1988.

8.2.2.1.1. Codificação da esfera orçamentária

A representação das esferas orçamentárias em códigos numéricos é composta de dois dígitos:

- **Orçamento Fiscal – código 10.**
- **Orçamento da Seguridade Social – código 20.**
- **Orçamento de Investimento – código 30.**

8.2.2.2. Classificação institucional

A classificação institucional corrobora com a **definição da responsabilidade da gestão fiscal** por atender à questão: quem executa o gasto público? Na União, tal classificação reflete as **estruturas organizacional e administrativa**, evidenciadas por meio de organograma, e no caso de um ministério, abrange a sua divisão em secretarias.

A estrutura da classificação institucional é dividida em dois níveis hierárquicos:

- **Órgão Orçamentário (OO)** – é o agrupamento de UOs; e
- **Unidade Orçamentária (UO)** – é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Representa a menor parcela do orçamento ao nível de instituição.

Estas UOs são as responsáveis pela realização das ações governamentais, e por isso lhes são consignadas as dotações orçamentárias na LOA.

Cabe destacar que um órgão ou uma UO **não corresponde necessariamente a uma estrutura administrativa**, como exemplo no caso do Fundo Constitucional do Distrito

Federal (73901); “órgãos” Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (73000), Encargos Financeiros da União (71000), **Operações Oficiais de Crédito** (74000), Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (75000), e **Reserva de Contingência** (90000). Desse modo, ao considerar tal ótica, o conceito de órgão no Direito Financeiro pode ser diferente de seu conceito no Direito Administrativo.

Dica: O raciocínio aqui é levantar a seguinte pergunta: tal “órgão” apresenta algum servidor público vinculado? Caso a resposta seja negativa, é porque o órgão orçamentário não apresenta estrutura administrativa.

8.2.2.2.1. Codificação da classificação institucional

O código da classificação institucional é composto por cinco dígitos, sendo os dois primeiros referentes à identificação do órgão e os demais à UO:

- **Órgão Orçamentário – 1º e 2º dígitos**
- **Unidade Orçamentária – 3º, 4º e 5º dígitos**

A título de exemplo, citam-se os seguintes códigos de classificação institucional da despesa:

03000 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (OO)
03101 – Tribunal de Contas da União (UO);
20000 – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (OO)
20125 – Controladoria-Geral da União (UO)
20930 – Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC (UO);
25000 – MINISTÉRIO DA FAZENDA (OO);
25103 – Secretaria da Receita Federal do Brasil (UO)
25104 – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (UO)
25201 – Banco Central do Brasil (UO)
25203 – Comissão de Valores Mobiliários (UO)
25208 – Superintendência de Seguros Privados (UO)
25211 – Casa da Moeda do Brasil (UO).

8.2.2.3. Classificação funcional da despesa

A classificação funcional identifica cada atividade, projeto e operação especial em relação à função e à subfunção às quais se vinculam, por atender à questão: em que área de ação governamental a despesa será realizada? Daí resulta a associação direta dessa classificação com a estrutura por programas.

A classificação funcional é **nacional**, ou seja, possui aplicação comum e obrigatória no âmbito dos entes federativos (municípios, estados, Distrito Federal e União), o que permite a **consolidação nacional** dos gastos do setor público, conforme disposição do art. 51 da LRF. Tal classificação foi instituída pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

A classificação funcional da despesa é formada em dois níveis de informação:

- **Funções.**
- **Subfunções.**

A Função representa o maior nível de agregação das diversas **áreas de atuação do setor público**, refletindo a competência institucional do órgão, como, por exemplo, a atuação na área da agricultura pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; na área da saúde, pelo Ministério da Saúde, etc.

Destaca-se para as finanças públicas, a **Função Encargos Especiais**, a qual não impacta o processo produtivo corrente do governo, uma vez que engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado para a sociedade, representando, portanto, uma **agregação neutra**. A título de exemplo, citam-se dívidas, ressarcimentos e indenizações. As ações da função encargos especiais estarão associadas aos programas do tipo operações especiais, os quais constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA, visto que não é estratégia do planejamento governamental incluir gastos neutros para a sociedade.

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, mediante a identificação da natureza das ações, ou seja, a **área da subfunção** deve estar **vinculada diretamente ao conteúdo das ações governamentais**, tais como a Subfunção 131 – Comunicação Social – e a Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública. Essa característica demonstra a pertinência temática entre a subfunção e ação governamental.

Dica: A subfunção vincula-se diretamente à ação governamental

Cabe destacar que as **subfunções podem ser combinadas** com funções diferentes, conforme a regra da matricialidade das subfunções, ou seja, deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Por exemplo: o Ministério da Cultura adota a função cultura (13), a qual se desmembra em duas subfunções: 391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, e 392 – Difusão Cultural. Entretanto, o Ministério da Educação apresenta uma ação governamental voltada para a difusão cultural nas escolas públicas; neste caso, adota a função educação (12) e a subfunção 392 – Difusão Cultural, sendo atípica no contexto desta área governamental. Percebe-se, desse modo, que a subfunção acompanha a ação governamental independente da instituição que a desempenhe.

Questão de concurso

[STJ – Administração – 2008] A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção identifica a natureza básica dos projetos que se aglutinam em torno da unidade orçamentária e não pode ser combinada com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. **INCORRETA**, pois as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes, conforme a regra da matricialidade, salientando que as subfunções se identificam com a natureza das ações ou projetos.

8.2.2.3.1. Codificação da classificação funcional

O código da classificação funcional¹¹ é composto por cinco dígitos, sendo os dois primeiros referentes à função e os demais à subfunção:

- **Função – 1º e 2º dígitos**
- **Subfunção – 3º, 4º e 5º dígitos**

A título de exemplo, citam-se os seguintes códigos de classificação funcional da despesa:

Função	Subfunção
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa
	032 – Controle Externo
	121 – Planejamento e Orçamento
	122 – Administração-Geral
	123 – Administração Financeira
	124 – Controle Interno
04 – Administração	125 – Normatização e Fiscalização
	126 – Tecnologia da Informação
	127 – Ordenamento Territorial
	128 – Formação de Recursos Humanos
	129 – Administração de Receitas
	130 – Administração de Concessões
10 – Saúde	131 – Comunicação Social
	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte Profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição

8.2.2.4. Estrutura programática

A classificação da despesa por estrutura programática deriva do orçamento-programa. O programa é orientado para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA), ou seja, o programa é produto do plano estratégico do governo, que apresenta a visão estratégica e os macrodesafios para um período de quatro anos.

O programa se desmembra em ações governamentais, e estas são detalhadas por subtítulos; desse modo, a estrutura por programas **apresenta dois níveis de informação:** programa e ação.

O PPA 2012-2015 divide os programas em dois tipos: os Programas Temáticos e os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

a) Programas Temáticos – os que retratam no PPA a agenda de governo organizada pelos **Temas das Políticas Públicas** e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Este tipo de programa é voltado para a **entrega de bens ou serviços à sociedade**, representando os programas-fim. Cabe salientar que o Programa Temático se desdobra em objetivos e iniciativas, estas representam a entrega de bens ou serviços à sociedade. A título de exemplo, cita-se um programa relativo à função distributiva e um de seus objetivos com a respectiva iniciativa:

Programa 2019 – Bolsa-Família

Objetivo – melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.

Iniciativa – transferência de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza

b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado – são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de **ações destinadas** ao apoio, à gestão e à manutenção da **atuação governamental**, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas iniciativas. Este tipo de programa é voltado para o apoio às funções do Estado, representando os **programas-meio**. A título de exemplo, cita-se o Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Dica: O ovo é formado por 2 partes: a clara e a GeMa. O sonho da clara é Ser Ge Ma, lembrando que a GeMa fica no meio. Logo, os Programas Ser Ge Ma são programas “meio”.

Ser (Serviços) Ge (Gestão) Ma (Manutenção)

8.2.2.4.1. Codificação dos programas

O código dos programas é composto por quatro dígitos numéricos, conforme a base de dados do Siop:

1º 2º 3º 4º

A ação orçamentária¹² é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para **atender ao objetivo de um programa**, ou seja, é o esforço do governo para subsidiar o atingimento do objetivo expresso na política pública de um programa. Cabe destacar que são incluídas no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.

A ação orçamentária desmembra-se em três tipos: projeto, atividade e operação especial.

a) Projeto – é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um **produto** que concorre para a **expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo**. Os projetos **aumentam o nível da produção pública**. A título de exemplo, cita-se a Ação 7M64 – Construção de Trecho Rodoviário – Entroncamento BR-472 – Fronteira Brasil/Argentina – na BR-468 – no estado do Rio Grande do Sul.

Cabe lembrar que a gestão fiscal responsável exige requisitos fiscais para a realização do aperfeiçoamento e da expansão da ação de governo que implique aumento de gasto, conforme dispõe o art. 16 da LRF.

b) Atividade – é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de **modo contínuo e permanente**, das quais resulta **um produto ou serviço** necessário à **manutenção da ação de governo**. As atividades mantêm o **mesmo nível da produção pública**. A título de exemplo, cita-se a Ação 4339 – Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde

Suplementar.

c) **Operação Especial** – despesas que **não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo**, das quais **não resulta um produto e não geram** contraprestação direta sob a forma de **bens ou serviços**. As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes, ou seja, poderá contribuir para o ciclo produtivo de entes menores. A título de exemplo, cita-se a Ação 0905 – Serviços da Dívida Interna.

Tais despesas apresentam importância para a garantia da sustentabilidade fiscal, visto que são gastos decorrentes do endividamento e da dívida pública, tais como amortização, refinanciamento e encargos de financiamento da dívida contratual e mobiliária interna e externa.

Cabe lembrar que as “operações especiais” não vinculadas a programas constantes do Plano Plurianual compõem a função específica “encargos especiais”, a qual não apresenta identificação de programas.

8.2.2.4.2. Codificação da ação

O código das ações é alfanumérico, cuja estrutura é formada por oito dígitos, sendo o primeiro dígito um marcador numérico para identificar o tipo de ação, ou seja, se for formado pelos números ímpares 1, 3, 5 e 7, refere-se a projetos; se for pelos pares 2, 4, 6 e 8, refere-se a atividades, e se for pelo número 0 (zero), refere-se a operações especiais.

1º 2º 3º 4º 5º 6º 7º 8º

Ação	Subtítulo
------	-----------

Por meio da observação do 1º dígito do código, pode-se identificar o tipo de ação:

1º Dígito	Tipo de ação
-----------	--------------

1, 3, 5 e 7 Projeto

2, 4, 6 e 8 Atividade

0 Operações especiais

O **subtítulo** é o detalhamento da ação orçamentária, sendo utilizado especialmente para **identificar a localização física da ação orçamentária**, ou seja, responde a pergunta: **onde** será executada a ação? Por conseguinte, não pode haver alteração de sua finalidade (para quê), do produto (o quê) e das metas estabelecidas (quanto). O critério para a priorização da localização física da ação orçamentária no território é o da localização dos respectivos beneficiados da política pública.

Cabe ressaltar que a adequada localização do gasto permite melhor controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de **evidenciar a focalização**, os custos e os impactos da ação governamental.

A localização do gasto poderá ter abrangência nacional (código 0001), no exterior (código 0002), por região (Norte - código 0010, Nordeste – código 0020, Sudeste – código 0030, Sul – código 0040, Centro Oeste – código 0050), por estado ou município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário, como no caso de outros recortes geográficos, tais como biomas, territórios da cidadania, Amazônia Legal. Na especificação do subtítulo, é vedada pela LDO a referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados. Tal proibição visa garantir a focalização territorial do gasto público.

A partir do exercício financeiro de 2013, será utilizado o código IBGE de sete dígitos, inclusive no caso de alocações orçamentárias originárias de emendas parlamentares. Este, e não mais o código do subtítulo, passa a ser o atributo oficial para consultas de base geográfica. Porém, para efeito legal e formal do orçamento, continuar-se-á adotando os quatro dígitos do subtítulo. Desse modo, a localização do gasto público conta com dois critérios: o formal, representado pelo código do subtítulo, e o material, representado pelo código IBGE.

Na União, o subtítulo representa o menor nível de categoria de programação e será detalhado por outras modalidades de classificação da despesa: esfera orçamentária, Grupo de Natureza da Despesa (GND), modalidade de aplicação, Iduso e fonte/destinação de recursos, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação.

A título de exemplo, citam-se os seguintes códigos completos de classificação por programa:

Código	Programa	Ação	Subtítulo
2075.7M64.0043	Transporte Rodoviário	Construção de Trecho Rodoviário	Rio Grande do Sul
0550. 20TP.0001	Controle Externo	Pagamento de Pessoal Ativo da União	Nacional
2052.0080.0001	Pesca e Aquicultura	Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel de Embarcações Pesqueiras	Nacional

8.2.2.5. Natureza da despesa

A partir dessa classificação inicia-se a **programação quantitativa financeira** do gasto público.

A classificação por natureza da despesa evidencia o seu efeito econômico, a classe de gasto, a estratégia para sua realização, bem como os insumos adquiridos mediante recursos públicos. Tal classificação representa a discriminação da despesa por números de código decimal, conforme dispõe o § 1º, art. 8º da Lei nº 4.320/1964.¹³

Na base de dados do sistema de orçamento (Siop), a codificação da natureza da despesa¹⁴ é composta por **oito algarismos**, relativos a cinco níveis de informação:

- **Categoria econômica - 1º dígito**
- **Grupo de natureza da despesa - 2º dígito**
- **Modalidade de aplicação - 3º e 4º dígitos**
- **Elemento de despesa - 5º e 6º dígitos**

• Subelemento - 7º e 8º dígitos

Estrutura da Natureza da Despesa

c g mm ee dd

8.2.2.5.1. Categoria econômica

A categorização da despesa no critério econômico considera a sua relação direta com o acréscimo ou decréscimo de um bem de capital, tal como a compra de equipamentos ou o pagamento de dinheiro tomado como empréstimo (amortização **da dívida**). Neste aspecto, as despesas públicas são divididas em despesas correntes e Despesas de Capital, conforme expressa o art. 12 da Lei nº 4.320/1964¹⁵.

- a) **Despesas Correntes** – aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Tais despesas estão associadas aos **gastos com custeio** ou manutenção da máquina administrativa, tais como os gastos com remuneração de pessoal, pagamento de juros e aquisição de material de limpeza.
- b) **Despesas de Capital** – aquelas que contribuem, diretamente, para a **formação ou aquisição de um bem de capital**. Tais despesas estão associadas principalmente às aquisições e aos **investimentos** públicos, evidenciando o impacto no crescimento econômico.

Codificação

A codificação da categoria econômica é composta por um dígito, conforme abaixo:

Código Categoria econômica

3	Despesas Correntes
4	Despesas de Capital

Desse modo, o código de número “3” representa as despesas correntes e o de número “4”, as Despesas de Capital.

8.2.2.5.2. Grupo de Natureza da Despesa (GND)

O GND é um **agregador de elemento de despesa** com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, sendo discriminado em seis grupos, com os respectivos dígitos, conforme tabela abaixo:

Código Grupos de natureza da despesa

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

1. **Pessoal e Encargos Sociais** – despesas 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 LRF. Cabe salientar que a responsabilidade na gestão fiscal determina limites para os gastos com pessoal de todos entes políticos.
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. Esse grupo apresenta função de conta residual para os gastos correntes e importância por considerar aspectos do **federalismo fiscal** relativos à transferência de recursos para outros entes.

Questão de concurso – Cespe

[Antaq – Administração – 2009] Segundo a natureza da despesa, amortização, juros e encargos da dívida deverão ser classificados na categoria econômica de Despesas de Capital.

INCORRETA, apesar da amortização da dívida ser classificada como Despesa de Capital, uma vez que restitui capital alheio; a despesa com juros e encargos da dívida é classificada como Despesa Corrente, uma vez que representa custeio da utilização do dinheiro alheio.

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. Tal grupo consolida gastos com bens de capital já utilizados, ou seja, transacionados no mercado secundário, visto que impactou o crescimento econômico em anos anteriores ao da transação.
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. Esse grupo representa o destino da aplicação da poupança de governo obtida pelo resultado primário, evidenciando conta de destaque na garantia da sustentabilidade fiscal.

8.2.2.5.3. Modalidade de Aplicação (MA)

A modalidade de aplicação representa a forma de aplicação dos recursos, ou seja, se ocorrerá de forma centralizada pela unidade detentora do crédito orçamentário ou de forma descentralizada para outros entes políticos ou entidades privadas. Tal categorização indica gerencialmente se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira e objetiva **eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados**.

Sua codificação é composta por dois dígitos numéricos (3º e 4º dígitos). A título de exemplo, destacam-se as modalidades de aplicação abaixo:

- 30 – Transferências a estados e ao Distrito Federal.
- 40 – Transferências a municípios.
- 50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.
- 90 – Aplicações diretas.
- 91 – Aplicação direta decorrente de operação entre órgão, fundo e entidades integrantes dos OFSS.

8.2.2.5.4. Elemento de despesa

O elemento de despesa visa identificar os insumos para a execução das políticas públicas, ou seja, os **objetos de gasto**, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins. Tal categorização da despesa responde à questão: o quê está sendo adquirido mediante a despesa?

Sua codificação é composta por dois dígitos numéricos (5º e 6º dígitos). A título de exemplo, destacam-se os elementos abaixo relacionados aos respectivos GND:¹⁶¹⁷¹⁸¹⁹

Elemento de Despesa	GND
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal
13 – Obrigações Patronais	
21 – Juros sobre a Dívida por Contrato	
22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	Juros
26 – Obrigações decorrentes de Política Monetária ¹⁶	
34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ¹⁷	
41 – Contribuições ¹⁸	Outras Despesas Correntes
42 – Auxílios ¹⁹	
51 – Obras e Instalações	
52 – Equipamentos e Material Permanente	Investimento
65 – Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	Inversão Financeira
71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado	Amortização da Dívida
73 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada	

8.2.2.5.5. Subelemento

O subelemento representa o **desdobramento facultativo** do elemento de despesa, evidenciando o detalhamento suplementar dos insumos de despesa com vistas a atender as **necessidades de escrituração contábil** e controle da execução orçamentária.

Sua possível codificação é composta por dois dígitos numéricos (7º e 8º dígitos).
A título de exemplo, citam-se os seguintes códigos completos de classificação da natureza da despesa:

Código	Categoria Econômica	GND	MA	Elemento	Subelemento
3.1.90.11.00	Corrente	Pessoal e Encargos	Direta	Vencimentos e vantagens pessoal civil	–
3.1.91.13.00	Corrente	Pessoal e Encargos	Direta intraorçamentária	Contribuições Patronais	–
3.2.90.23.00	Corrente	Juros e Encargos	Direta	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária	–
4.4.30.41.00	Capital	Investimentos	Transferências a Estados e ao DF	Auxílios	–
4.6.90.72.00	Capital	Amortização da Dívida	Direta	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado	–

Por fim, cabe salientar que a classificação da Natureza da Despesa foi regulamentada pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, a qual dispõe que a natureza da despesa é composta por três níveis (c.g. ee), sendo a modalidade de aplicação uma informação gerencial que complementa a natureza da despesa. Este normativo expressa que sua representação na LOA será no mínimo por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação (c.g. mm), a fim de atender ao caráter genérico da lei (a lei não pode detalhar, em regra, os fatos).

Art. 3º. A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:
I – categoria econômica;
II – grupo de natureza da despesa;
III – elemento de despesa;
§ 1º. A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.
(...)
Art. 6º. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Questão de concurso - Cespe

[Sefaz-ES – Consultor – 2010] Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, será feita, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

CORRETA. Conforme o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, a representação da despesa pública na LOA será **no mínimo** por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação (c.g.mm); sendo

facultativo o detalhamento a nível de elemento, devido à característica da lei ser genérica.

8.2.2.6. Identificador de Uso – Iduso

A classificação por Iduso visa indicar se os recursos aplicados compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou destinam-se a outras aplicações. Esse identificador possui função de completar a informação concernente à aplicação dos recursos, devendo constar da LOA e de seus créditos adicionais.

O Iduso destaca principalmente a utilização de recursos alheios, obtidos mediante operação de crédito, **evidenciando controle eficaz sobre a aplicação de recursos oriundos do endividamento**; por isso, ganha destaque na condução da sustentabilidade fiscal e na verificação da Regra de Ouro.

8.2.2.6.1. Codificação do Iduso

A representação do Iduso em código numérico é composta por um dígito, dividido em seis classes que indicam se os recursos são contrapartida de empréstimos, de doações ou não são destinados à contrapartida. Neste caso, são divididos em classe que inclui o gasto com aplicação mínima na área da saúde e em classe que o exclui, conforme dispõe o § 11, do art. 7º, da LDO 2013:

Código	Descrição
0	Recursos não destinados à contrapartida, exceto para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde
1	Contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird
2	Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
3	Contrapartida de empréstimos por desempenho ou com enfoque setorial amplo
4	Contrapartida de outros empréstimos
5	Contrapartida de doações
6	Recursos não destinados à contrapartida, para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

8.2.2.7. Identificador de Doação e de Operação de Crédito - Idoc

O Idoc visa identificar as **doações** de entidades internacionais ou **operações de crédito contratuais** alocadas nas ações orçamentárias, com ou sem contrapartida de recursos da União. Cabe destacar que a classificação do Idoc é associada à do Iduso, no caso de gastos referentes à contrapartida de empréstimos, sendo programados com o Iduso igual a “1”, “2”, “3” ou “4” e o Idoc com o número da respectiva operação de crédito, ou seja, identifica tanto o uso quanto a operação de crédito respectiva. Já no caso das contrapartidas de doações, deve-se utilizar o Iduso “5” com o respectivo Idoc.

O número do Idoc também pode ser usado nas **ações de pagamento de amortização, juros e encargos** para identificar a operação de crédito a que se referem os pagamentos. Neste caso, evidencia-se o **controle da baixa do endividamento** mediante sua identificação, medida que garante a solvência do governo por meio da redução do estoque da dívida.

8.2.2.7.1. Codificação do Idoc

A representação do Idoc em código numérico é composta por quatro dígitos, sendo destacada nos seguintes casos:

- **Doações internacionais.**
- **Operações de crédito contratuais; e**
- **Recursos destinados à contrapartida de empréstimos.**

Nos demais casos, o código do Idoc será “9999”, tais como nas doações de pessoas, de entidades privadas nacionais e as **destinadas ao combate à fome.**

8.2.2.8. Classificação da Despesa por Identificador de Resultado Primário

O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei Orçamentária em todos os Grupos de Natureza da Despesa (GND). Tal identificação deve ser compatível com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento. De acordo com o estabelecido no § 5º, do art. 7º, da LDO 2013, nenhuma ação poderá conter, simultaneamente, dotações destinadas a despesas financeiras e primárias, ressalvada a reserva de contingência. A regra define a exclusividade da dotação para gastos primários ou financeiros, com vistas a facilitar a apuração das necessidades de financiamento do setor público.

8.2.2.8.1. Codificação do Identificador de Resultado Primário

A categorização das despesas federais em indicador de resultado primário (RP) as divide em três níveis de informação:

- **Financeiras**
- **Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta;**
e
- **Primária não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta e constante do Orçamento de Investimento.**

A classe da despesa primária é incluída na apuração do RP, sendo dividida em três tipos de despesa:

1. Obrigatória, quando constar do Anexo V (Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho) – Código “RP 1”.
2. Discricionária e não abrangida pelo PAC – Código “RP 2”; ou
3. Discricionária e abrangida pelo PAC – Código “RP 3”.

A classe da despesa primária não incluída na apuração do RP é dividida em dois tipos de despesa:

1. Discricionária e não abrangida pelo PAC – Código “RP 4”; ou
2. Discricionária e abrangida pelo PAC – Código “RP 5”.

Portanto, a representação da despesa por indicador de resultado primário em código numérico é composta por um dígito, dividindo-os em seis classes que indicam se os recursos são financeiros **ou primários**. Neste caso, são **divididos em classe que inclui a despesa na apuração do RP e em classe que não a inclui**, conforme dispõe o § 4º, do art. 7º, da LDO 2013:

Código	Descrição da Despesa
0	Financeira
1	Primária incluída na apuração do RP, sendo obrigatória, quando constar do Anexo V da LDO
2	Primária incluída na apuração do RP, sendo discricionária e não abrangida pelo PAC
3	Primária incluída na apuração do RP, sendo discricionária e abrangida pelo PAC
4	Primária não incluída na apuração do RP, sendo discricionária e não abrangida pelo PAC
5	Primária não incluída na apuração do RP, sendo discricionária e abrangida pelo PAC

Ante o exposto, a junção das classificações da Despesa Pública expressa sua informação completa, e subsidia o governo na condução das políticas econômicas, devido a seu caráter gerencial. A título de exemplo, apresenta-se a despesa nas óticas das programações qualitativas e quantitativas:

	CÓDIGO COMPLETO *	10	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	0	2
	Esfera: Orçamento Fiscal	10													
Q U A L I T A T I V A			Órgão: Ministério dos Transportes	39											
	CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL		Unidade Orçamentária: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT		252										
			Função: Transporte			26									
	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL		Subfunção: Transporte Rodoviário				782								
			PROGRAMA: Transporte Rodoviário					2075							
	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA		AÇÃO: Construção de Trecho Rodoviário					7M64							
			SUBTÍTULO: Rio Grande do Sul						0043						
	IDOC: Outros recursos									9999					
	IDUSO: Recursos não destinados à contrapartida										0				
	Fonte de Recursos: Recursos do Tesouro – Exercício Corrente (1) Recurso Ordinários (00)											100			
I D E N T I F I C A D O R	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														2
	Discricionária														

Com o intuito de elucidar o gasto mediante a ação governamental, apresentam-se atributos da Ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União:

Finalidade – Garantir o pagamento de espécies remuneratórias devido aos servidores e empregados ativos civis da União.

Descrição – Pagamento de espécies remuneratórias devido aos servidores e empregados ativos civis da União.

Forma de Implementação – Direta

Pagamento, via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União.

Localizador – 0001 (Nacional)

Legislação – Lei nº 8.112, de 11/12/1990 e CLT

Esfera – 10 (Orçamento Fiscal)

Função – 04 (Administração)

Subfunção – 122 (Administração Geral)

Exercícios

Receita

- 1. (Esaf – STN – AFC – 2013) Identifique o conceito de receita pública que NÃO é pertinente à sua definição.**
 - a) A multa é uma receita de caráter não tributário.
 - b) As taxas são receitas tributárias.
 - c) As receitas correntes aumentam a disponibilidade financeira do Estado, com efeito positivo no patrimônio líquido.
 - d) Quanto às fontes de recursos, as receitas são classificadas em corrente e capital.
 - e) As Receitas de Capital aumentam as disponibilidades do Estado, mas não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.
- 2. (Esaf – STN – AFC – 2013) A receita pública derivada ou de economia pública é caracterizada pelo constrangimento legal para sua arrecadação. Sob esta classificação, identifique a única opção CORRETA.**
 - a) Receitas de tributos.
 - b) Receita de vendas de bens intermediários.
 - c) Receita de prestação de serviços públicos.
 - d) Receita de venda de bens finais.
 - e) Receita de depósitos de terceiros.
- 3. (Cespe – DPU – Administração – 2010) Caso certo órgão público converta bens e direitos em espécie, tem-se a denominada Receita Corrente.**
- 4. (Esaf – STN – AFC – 2008) De acordo com o Manual Técnico do Orçamento, tanto na edição 2008 quanto na edição 2009 (1a versão), sobre a classificação de receitas e despesas públicas é CORRETO afirmar:**
 - a) Receitas devem ser classificadas como Financeiras (F), quando seu valor é incluído na apuração do Resultado Primário no conceito acima da linha, ou Primárias (P), quando seu valor não é incluído nesse cálculo.
 - b) A classificação funcional da despesa reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.
 - c) As receitas não financeiras são basicamente as provenientes de operações de crédito, de aplicações financeiras e de juros.
 - d) Despesas 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, são classificadas como inversões financeiras.
 - e) As receitas provenientes dos tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços são classificadas como primárias.
- 5. (Cespe – TCE-ES – ACE – Direito – 2012) O processo orçamentário está hoje constituído, no ordenamento jurídico nacional, por um sistema que abrange a Lei Orçamentária Anual, em conjunto com as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias. Em relação a esse assunto, julgue o item a seguir.**

As receitas públicas originárias decorrem do poder de império do Estado e da exploração de seu patrimônio e compreendem os preços públicos ou tarifas, as compensações financeiras e os ingressos comerciais.

Despesa

6. (Esaf – STN – AFC – 2013) Entre as opções abaixo, indique a despesa que NÃO corresponde à classificação das Despesas Correntes, segundo a classificação orçamentária brasileira.
- a) Salário-família.
 - b) Serviços de consultoria.
 - c) Amortização da dívida pública interna.
 - d) Juros e encargos da dívida pública externa.
 - e) Aquisição de material de consumo.
7. (Cespe – DPU – Administração – 2010) Quando órgão público realiza pagamento de salário de seu pessoal, que seja regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, está sendo realizada Despesa de Capital.
8. (Esaf – STN – AFC – 2005) Com base no conceito de despesa pública, aponte a única opção FALSA.
- a) São exemplos de despesas extraorçamentárias os pagamentos de restos a pagar do exercício anterior, serviços de terceiros e encargos diversos.
 - b) A despesa pública, segundo a Lei nº 4.320/1964, classifica-se em despesa corrente e Despesa de Capital.
 - c) É definida como o gasto ou compromisso de gastos dos recursos governamentais, devidamente autorizados pelo poder competente, com o objetivo de atender às necessidades de interesse coletivo, prevista na Lei do Orçamento.
 - d) As despesas orçamentárias são as que, para serem realizadas, dependem de autorização legislativa e que não podem se efetivar sem crédito orçamentário correspondente.
 - e) As Despesas de Capital são os gastos realizados pela administração pública com a finalidade de criar novos bens de capital e que constituirão incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.
9. (Esaf – DNIT – Analista 2013) Assinale a opção que indica uma exceção ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) a respeito do projeto de Lei Orçamentária Anual.
- a) Não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro sem que este conste do Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.
 - b) Deverá conter, em anexo, demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais.
 - c) Na União, todas as despesas e receitas do Banco Central deverão constar da Lei Orçamentária Anual.
 - d) Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e às receitas que as atenderão deverão constar da Lei Orçamentária Anual.
 - e) O refinanciamento da dívida pública deverá ser segregado na lei orçamentária e nas de créditos adicionais.
10. (Esaf – MPOG – APO – 2009) Sobre as receitas públicas, assinale a opção CORRETA.
- a) Todo ingresso constitui receita, mas nem toda receita constitui ingresso.
 - b) Receita é a entrada de dinheiro e bens nos cofres públicos.
 - c) Entradas são movimentos de caixa destinados a mera troca de valores ou devolução futura.
 - d) Preço político consiste na receita cobrada para satisfação de uma necessidade comum e indivisível a todos.
 - e) Preço econômico é o valor do bem ou serviço segundo a relação entre oferta e procura.
11. (Esaf – RFB – AFRFB – 2009) Na despesa pública do Brasil, a rubrica OCC (Outras Despesas Correntes e de Capital) corresponde — ressalvadas certas contas de menor importância — ao valor das despesas do governo Central, excetuados quatro grandes itens. Indique o item NÃO pertinente.
- a) Pessoal.
 - b) Benefícios previdenciários.
 - c) Amortização da dívida interna.
 - d) Juros da dívida pública.

e) Transferências constitucionais.

12. (Cespe – TCE-ES – ACE – Direito – 2012) O processo orçamentário está hoje constituído, no ordenamento jurídico nacional, por um sistema que abrange a lei orçamentária anual, em conjunto com as leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias. Em relação a esse assunto, julgue a questão a seguir.

A despesa com a aquisição de um lote para a construção da sede de uma autarquia é classificada como inversão financeira, enquanto as despesas com a construção da sede são classificadas como investimento.

Gabarito

1 – D 4 – E 7 – E 10 – E

2 – A 5 – E 8 – A 11 – C

3 – E 6 – C 9 – C 12 – E

Finanças Públicas no Brasil – Experiências Recentes

O entendimento das finanças públicas do Brasil da segunda metade do século passado deve ser feito com base na postura adotada pelo governo na primeira metade, tendo como ponto de partida os anos por volta de 1930.

9.1. Período em torno de 1930

Nas décadas anteriores a 1930, a economia brasileira foi caracterizada por agropecuária, tendo o café como principal produto. Destaca-se nesse período a **atuação reguladora do governo** no sentido de evitar ciclos agudos do café mediante política de preços mínimos, bem como no sentido de controlar tarifas nos serviços de utilidade pública e de ferrovia, ocasionando, inclusive, a estatização da rede ferroviária devido ao desinteresse das empresas que consideravam de baixo valor as taxas de rendimento, ou seja, com rendas insustentáveis ao investimento.

Devido à crise de 1930, esta década representa **mudança de mentalidade e de programa de governo**, passando, assim, a **priorizar a industrialização do país**. O estímulo para a modernização deriva principalmente do choque externo decorrente da grande crise que causou bloqueio nas importações nacionais, gerando a necessidade de criar uma base industrial diversificada, a fim de não depender de produtos estrangeiros, o que culminou na **política de substituição de importações**, cujo objetivo é proteger a indústria local e manter a soberania nacional.

Nesse período, cabe destacar a **função de fomentador ou de financiador do governo brasileiro**, operacionalizada em 1937 mediante o crédito agrícola e industrial oferecido pelo Banco do Brasil, que ofertava financiamento de longo prazo para estabelecimentos industriais que impactavam o crescimento econômico do Brasil.

Questão de concurso – Esaf

(MPOG – ATPS – 2012) A crise mundial de 1929, aliada à situação vulnerável da cafeicultura brasileira, significou para a economia brasileira:

- a) Um momento de consolidação do modelo primário exportador.
- b) A ascensão da indústria nacional, com o desenvolvimento da produção de bens direcionados ao mercado doméstico.
- c) Um aumento da importação de bens de consumo.
- d) A manutenção da pauta de importações do país.
- e) A intensificação dos investimentos na cultura do café.

A alternativa **b** está **CORRETA**, pois a crise de 1929 marcou a mudança de foco econômico do país que passou a se dedicar à **industrialização**, com produtos voltados ao mercado nacional, baseada na **política de substituição de importações**. Tal medida decorreu principalmente da queda de importação derivada do choque externo causado pela

grande crise, impondo a necessidade de criar uma base industrial diversificada, a fim de não depender de produtos estrangeiros.

9.2. Período de 1940 e 1950

A partir dos anos 1940, a intervenção do Estado brasileiro na economia ocorreu, na forma de Estado produtor, predominantemente nas indústrias de siderurgia, petróleo e minério. As razões dessa maior participação decorre dos seguintes fatores:

- a) Da existência de um mercado (setor privado) hipotrofiado.
- b) Da necessidade de proteger o país de choques externos, derivado de crises econômicas internacionais.
- c) Da vontade de regular a participação do capital estrangeiro em setores estratégicos como os de utilidade pública e recursos naturais.
- d) Do objetivo de acelerar a industrialização de um país atrasado.

Questão de concurso – Cespe

[Aneel – Analista – 2010] Acerca das finanças públicas, julgue o item subsequente.

Uma das atribuições econômicas governamentais é a de promover ajustamentos na alocação de recursos, por exemplo, nas atividades relacionadas à expansão da infraestrutura econômica. A intervenção governamental é justificada pela ausência de condições no mercado que assegurem mais eficiência na utilização dos recursos econômicos.

CORRETO, pois a intervenção do Estado na economia pode ser motivada pela existência de um mercado hipotrofiado, ou seja, um setor privado com ausência de condições para assegurar mais eficiência na utilização dos recursos econômicos, principalmente no que tange a investimentos em infraestrutura.

As décadas de 1940 e 1950 representam o **início da formação do setor produtivo estatal**, evidenciado pela criação das estatais cuja justificativa era pautada na **ideologia nacionalista** com vistas a garantir a segurança e a soberania nacional. As estatais criadas nessa época são:

- 1942 – **Companhia Siderúrgica Nacional – CSN**. A importância dessa estatal é que ela foi a primeira componente do Estado produtor contemporâneo e **símbolo do compromisso do governo com o desenvolvimento econômico**;
- 1942 – Companhia Vale do Rio Doce – CVRD;
- 1943 – Fábrica Nacional de Motores – FNM;
- 1952 – **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE**, cuja finalidade é **financiar o desenvolvimento industrial brasileiro a baixo custo e a longo prazo**. A justificativa para sua criação decorre do reconhecimento da fragilidade dos mercados de capitais privados;
- 1953 – **Petrobras**, cujo objetivo é reduzir a vulnerabilidade do Brasil a choques externos de petróleo, bem como visar à segurança e à soberania nacional ao controlar tal recurso natural.

9.2.1. Planejamento econômico do período de 1940-1950

Destaca-se nesse período o início do **planejamento voltado à industrialização** do país, por meio do **Plano de Metas**, que focou na estrutura industrial e na construção da

infraestrutura como base para a industrialização, direcionando investimentos para as áreas de **energia, transporte, indústrias básicas, educação e alimentação**. Observa-se que os quatro primeiros setores de investimentos representam a base logística para o desenvolvimento econômico, destacando a criação, nos anos 1950, de estatais com atuação na geração e distribuição de eletricidade, tal como a Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (Chesf), Furnas, Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig). As principais fontes de financiamento desse período decorreram de recursos do Estado e do capital estrangeiro, sendo que o **primeiro se responsabilizou pelo investimento pesado em infraestrutura básica nas áreas de energia e transportes**, e o segundo pelo investimento na indústria metal-mecânica. A utilização desse capital estrangeiro culminou na alta dívida pública externa assumida pelo governo brasileiro em momentos posteriores.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] O Plano de Metas, do governo JK, para o período correspondente entre os anos 1955 e 1960:

- a) Buscou diversificar a produção e implantar uma estrutura de mercado baseada no modelo de concorrência perfeita.
- b) Eliminou toda forma de subsídio e qualquer estímulo para a expansão do setor secundário da economia.
- c) Combateu a entrada de capital estrangeiro e foi financiado exclusivamente com poupança privada doméstica.
- d) Manteve sob controle a inflação.
- e) Dava tratamento especial aos setores de siderurgia, refino de petróleo, energia e transporte, com a orientação de maior parte dos investimentos públicos.

A alternativa **e** está **CORRETA**, pois o Plano de Metas priorizava setores de infraestrutura como suporte para a industrialização nacional, tal como os setores de energia, transporte, indústrias básicas relativas à siderurgia e ao refino de petróleo. O financiamento dessas áreas foi assumido pelo capital público seja diretamente, seja indiretamente, mediante o fomento com subsídios; já o capital privado foi alocado para a indústria metal-mecânica. Cabe salientar que esse incentivo ao **desenvolvimento causou** descontrole de preços, resultando em **inflação** no final dos anos 1950.

9.2.2. Visões sobre o nível de intervenção econômica do Estado

Cabe destacar que por volta dos anos 1950 havia duas visões de pensamento desenvolvimentista no setor público: a “não nacionalista” (liberal) e a “nacionalista”. A primeira pautava-se pela intervenção mínima do Estado, devendo esta ocorrer em último caso mediante incentivos ao setor privado, regulação de licença de importação, e alocação de insumos. A segunda pautava-se pela maior intervenção estatal mediante estatização de setores de infraestrutura e serviços de utilidade pública, assim como em segmentos da indústria de base, tal como siderurgia. O expoente deste segmento foi o economista Celso Furtado.

9.3. Período de 1960 e 1970

As décadas de 1960 e 1970¹ representam a **ampliação da participação direta do Estado no setor produtivo** com vistas a preencher as “lacunas” da estrutura industrial, uma falha de mercado tida como mercado incompleto, exigindo intervenção pública mediante as empresas estatais.

Destacam-se as criações da holding Eletrobras, no início dos anos 1960, e da Telebras², em

1972; bem como diversificação das atividades das grandes empresas estatais mediante a criação das subsidiárias da Petrobras e CVRD. A participação estatal na economia ocorria em nível tão elevado que a baixa qualidade dos serviços telefônicos prestado pelo mercado resultou na estatização do sistema, ou seja, o setor público chegou a ponto de absorver o mercado.

Nesse período, o **planejamento do desenvolvimento econômico** foi representado pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (**II PND**), lançado em 1974, cujo objetivo era promover o desenvolvimento dos setores produtores de insumos e de bens de capital por meio dos investimentos realizados pelas estatais, que detinham função estratégica e estimulavam projetos de investimentos junto ao setor privado. Tal plano marcou o **auge da intervenção pública mediante a atuação das empresas estatais**, em que pese constituir o início da crise do setor produtivo estatal.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] O Golpe Militar adotou inicialmente um discurso desenvolvimentista em oposição ao populismo de Goulart e um comprometimento com o crescimento econômico. Suas ações tinham como propósito:

- a) Romper relações com os organismos financeiros internacionais.
- b) Reduzir a dívida externa brasileira.
- c) Dar início ao processo de privatização da economia brasileira.
- d) Combater o modelo de desenvolvimento capitalista.
- e) Maior abertura da economia brasileira para o capital externo.

A alternativa **e** está **CORRETA**, pois um dos fundamentos do Golpe Militar foi o objetivo de **manter o modelo de desenvolvimento capitalista**, ameaçado pelos ideais populistas e pela aproximação de João Goulart ao socialismo. Assim, o movimento teve o apoio dos Estados Unidos e suas ações visavam aumentar a receptividade da economia brasileira para o capital externo, marcando o início de grande endividamento externo das finanças do país, resultante das boas relações com os organismos financeiros internacionais. O período foi marco da ampliação da participação direta do Estado no setor produtivo, sendo contrário ao processo de privatização.

9.3.1. Eficiência econômica das estatais

Aqui cabe contra-argumentar a ideia de ineficiência das empresas estatais, expressa pela ciência Administração Pública e bastante utilizada pelos defensores do neoliberalismo, visto que elas foram os principais instrumentos de política econômica utilizados pelo governo na manutenção da estratégia de “crescimento com endividamento”. Tais empresas sacrificaram indicadores contábeis de sustentabilidade, como o lucro (visão de mercado), para favorecer indicadores econômicos adequados aos objetivos nacionais, como o crescimento econômico e a estabilização macroeconômica (visão de governo). Tal sacrifício decorreu de desequilíbrio orçamentário ocasionado pela corrosão de receitas ao reajustar suas tarifas abaixo da inflação e pelo aumento de despesas ao subsidiar insumos a setores estratégicos ao crescimento econômico. Como efeito desse prejuízo ocorreu a restrição de acesso a créditos internos, induzindo à captação externa de recursos e ao aumento do endividamento. A combinação da queda das receitas operacionais com o alto estoque de dívida implicou a queda significativa da capacidade de autofinanciamento e como efeito

nos níveis de investimento das estatais. Portanto, **a dificuldade operacional das estatais** nos anos 1980 e 1990 **não decorreu, necessariamente, da falta de eficiência**, visto que indicadores contábeis (objetivos) não são suficientes para detectar a efetividade da sua atuação na política econômica, ou seja, a visão de governo. Cabe destacar a ocorrência de um trade off entre lucratividade máxima da estatal face às metas sociais, como a maximização de emprego e oferta de insumos baratos às indústrias estratégicas. Corroborando o aspecto de eficiência de empresas estatais, impende salientar o fato de que há estatais que são as empresas mais eficientes do mundo em alguns setores, como o de siderurgia.

9.3.2. Papéis econômicos do Estado

O Estado desempenhou três importantes papéis na economia dos anos 1960 e 1970:

I. Papel regulador – o Estado age por meio de normas e exige os cumprimentos destas no sentido de buscar comportamento econômico que atenda o bem-estar social, tal como atuação antitruste, estímulo à competição de oferta e regulação de monopólios naturais. O governo também pode influenciar o comportamento de decisões privadas ao mudar preços relativos, como no caso da instituição de um tributo em produto específico. O papel regulador do Estado desenvolvimentista visava atingir os seguintes objetivos:

- a) Restringir importações, devido à política de sua substituição.
- b) Diversificar as exportações para ampliá-las e melhorar resultados na balança comercial.
- c) Reduzir o consumo do petróleo, principalmente no período pós-crise de 1973 — cabe citar o Programa Nacional do Alcool (Pró-Alcool), financiado pelo governo a partir de 1975, como medida de substituição em larga escala dos combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool.
- d) Desenvolver fontes domésticas de energia a fim de subsidiar o processo industrial.
- e) Estimular o desenvolvimento agrícola para fornecer insumos ao setor industrial.
- f) Proteger firmas nacionais a fim de estimular o crescimento econômico mediante a demanda de empregos.

II. Papel financiador – a atuação em atividades de bancos comerciais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, e de desenvolvimento, BNDES, e a modernização do mercado de capitais brasileiro representam a intervenção do Estado no sistema financeiro com vistas a **financiar o processo de crescimento da economia**. A principal instituição que operacionaliza tal papel é o **BNDES**, cuja finalidade é financiar a formação da infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro mediante a concessão de financiamento a longo prazo. Este banco foi o principal braço de execução do II PND, aumentando a participação dos financiamentos nos setores de bens de capital e insumos básicos. Cabe destacar a atuação dos bancos estatais mediante empréstimos subsidiados a setores estratégicos a fim de atender a política econômica do governo.

III. Papel produtor – esse papel é evidenciado pela atuação das **empresas estatais** que se concentraram principalmente nos setores de mineração, **infraestrutura** e serviços de

utilidade pública, bem como em indústrias de transformação, como metalurgia e química. Cabe destacar que no fim da década de 1970 existiam por volta de 700 empresas estatais.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] No que diz respeito a transportes, a infraestrutura brasileira é predominantemente rodoviária. Os enunciados a seguir referem-se a essa estrutura.

- I. O predomínio das rodovias é uma característica dos países de grandes dimensões territoriais. Prova disso é que, nos Estados Unidos a participação das rodovias no transporte de cargas é maior que no Brasil.
- II. O predomínio das rodovias se deve ao peso da produção agrícola no Produto Interno Bruto, pois a produção agrícola exige ampla capilaridade viária para o abastecimento de insumos e para o escoamento dos produtos.
- III. A dependência do modal rodoviário se acentuou entre as décadas de 1960 e 1970, quando a malha rodoviária federal pavimentada teve seu período de maior expansão, diminuindo o ritmo de crescimento a partir de então.

Quanto a esses enunciados a opção CORRETA é:

- a) Apenas o I está correto.
- b) Apenas o II está correto.
- c) Apenas o III está correto.
- d) Todos estão corretos.
- e) Nenhum está correto.

A alternativa **c** está **CORRETA**, pois a malha rodoviária foi expandida no período de 1960 e 1970, quando o governo federal priorizou **investimentos de infraestrutura na pavimentação de vias de escoamento**, tendo diminuído o ritmo de expansão nas décadas seguintes até mesmo pela estagnação econômica.

Cabe salientar que o predomínio das rodovias não é uma característica dos países de grandes dimensões territoriais, os quais procuram associar tal modalidade com vias férreas e hidrográficas em conformidade com as possibilidades geográficas; não se pode afirmar que nos Estados Unidos a participação das rodovias no transporte de cargas é maior que no Brasil, uma vez que aquele país pauta-se também nas ferrovias, até mesmo para economizar no custo do frete, o qual é fator de inflação no preço de bens e serviços; outra via de escoamento utilizada pelos Estados Unidos é a aérea, que se apresenta mais econômica do que a brasileira.

O Brasil apresenta impacto no PIB decorrente da produção agrícola, tendo em vista o alto nível de exportação de manufaturados, tal como soja e grãos, que são direcionados principalmente para portos, não exigindo ampla capilaridade viária para o escoamento das commodities, ao contrário dos produtos já industrializados que necessitam de ramificação logística para abastecer o mercado consumidor de insumos. É importante destacar que a causa de diversos acidentes rodoviários decorre do grande número de caminhões nas rodovias, situação que impacta o gasto social com saúde pública e com benefícios previdenciários.

9.3.3. Ausência de contabilidade fiscal

Em que pese o bom nível dos indicadores econômicos da década de 1970, **não havia indicadores para medir o desequilíbrio das contas públicas**, tais como a metodologia NFSP disponível atualmente. Essa situação foi agravada pelo fato de que muitas contas de despesa ficavam fora do Orçamento Geral da União aprovado pelo Congresso Nacional.

Desse modo, a década de 1970 marca um **período de caos das finanças públicas** principalmente no que tange à dificuldade de informar o valor do déficit, uma vez que havia incerteza sobre o valor exato desse resultado devido às dificuldades de mensuração e à falta de estatísticas fiscais compatíveis com as boas práticas internacionais adotadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

9.3.4. Política estabilizadora da década de 1960

O ritmo de crescimento acelerado da inflação, iniciada no fim dos anos de 1950, provocou o lançamento do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), em 1964, cuja **função é de política estabilizadora** e visava ao combate da inflação e à recuperação das taxas de crescimento da economia.

No início da década de 1960, ocorreram déficits públicos significativos, culminando na dependência de buscar fontes de recursos no sistema financeiro. Entretanto, tal sistema era caracterizado pelo baixo grau de intermediação formal na economia brasileira e pela atuação descoordenada de diversas instituições nos mecanismos das políticas monetária e fiscal, **necessitando, assim, de reforma do mercado monetário, financeiro e de capitais no Brasil.**

9.3.5. Reforma bancária

A reforma ocorreu em 1964 e foi estimulada pelo Paeg, que visava uma política bancária com o propósito de fortalecer o sistema creditício, nivelando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao investimento.

Essa reforma objetivava dinamizar o sistema financeiro nacional e buscar a máxima eficiência no papel de intermediação de poupadores com captadores, sendo marcada pela substituição da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc³) pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pela criação do Banco Central do Brasil (Bacen), mediante a Lei nº 4.595/1964. Este banco retirou, em termos teóricos, o papel de autoridade monetária do Banco do Brasil, o qual permaneceu, em termos práticos, com a competência de ser depositário de reservas voluntárias dos bancos comerciais, tendo em vista a falta de estrutura operacional e física do recém-criado banco.

Dica: O Banco do Brasil (BB) continuou com a função de banco dos bancos (bb) até a estruturação do Bacen.

BB é bb

9.3.6. Correção monetária e o mercado de títulos da dívida

O período marca o aumento das taxas de inflação e os crescentes déficits nas contas públicas, que decorreram da frustração da arrecadação das receitas públicas, por não estarem indexadas ao aumento de preços, ou seja, a **não utilização da correção monetária a favor do governo**, bem como da precariedade da máquina arrecadadora do Estado. Nessa época, a principal fonte de financiamento ocorria mediante senhoriagem, ou seja, financiamento inflacionário do déficit, uma vez que pressionava os preços em razão do aumento da quantidade de moeda, ocasionando um círculo vicioso.

Em consequência da inflação, o governo não conseguia se financiar mediante seus títulos, pois havia proibição de rentabilidade ao nível de taxas de juros nominais por causa da lei da usura, culminando na hipotrofia do mercado de títulos da dívida pública. Entretanto, a criação das **Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN⁴)**, mediante a Lei nº 4.357/1964, significou a **introdução da correção monetária** e foi condição fundamental para **estimular a colocação de títulos da dívida**. Essa nova fonte de financiamento marca o aumento da dívida pública agora composta **pela dívida mobiliária** possibilitada pela correção monetária, a qual resultou também na generalização do processo de indexação de preços na economia.

9.3.7. Liberdade das autoridades monetárias para financiar contas públicas

O relacionamento entre o Bacen e o BB se dava mediante a **conta movimento**, a qual serviu como **fonte de financiamento para operações de natureza fiscal** como, por exemplo, o fomento para o setor agrícola. Esta conta geralmente fechava com saldo negativo, e seus registros não eram captados pelas estatísticas das contas públicas, servindo como instrumento para controlar a liquidez de moeda no sistema financeiro nacional e financiar políticas fiscais. Cabe salientar que a conta movimento representava um **orçamento paralelo** ao OGU, contrariando o princípio orçamentário da universalidade, definido na então norma constitucional, por apresentar gastos que ficavam de fora do orçamento tradicional, ou seja, despesas extraorçamentárias.

Na década de 1970, foi publicada a Lei Complementar nº 12/1971, que tratou de operações com títulos da dívida pública, em que pese ter transferido ao Poder Executivo a competência para lidar com matéria financeira. Tal norma culminou no aumento do desequilíbrio nas contas públicas, uma vez que permitiu, a critério do CMN, a **realização de operações de crédito com títulos do Tesouro Nacional sem que fossem registradas pelo OGU**, ou seja, mediante **gastos extraorçamentários**. Situação que retirou do orçamento o papel de controle dos gastos públicos, tornando o orçamento em um mero aspecto formal. Com essa lei, as autoridades monetárias ganharam poder e flexibilidade na gestão da dívida mobiliária interna, já que **foram eliminados os limites existentes de expansão da dívida**, ou seja, atuou negativamente como um “cheque em branco” nas contas públicas.

Nesse sentido, o Bacen, **então responsável pela gestão da dívida**, passou a realizar a emissão primária de títulos tanto para atender ao giro da dívida (pagamento dos serviços da dívida) e para fins de política monetária, quanto para repassar recursos para programas de fomento. Assim, o Bacen operava não só na política monetária, mas também na política fiscal, sendo que tais operações eram embutidas em um orçamento paralelo, tido por **“orçamento monetário”** — não incluído no OGU. Apesar do descontrole contábil devido ao registro da dívida mobiliária fora do OGU, pode-se destacar que mais uma vez uma estatal financeira foi utilizada como instrumento de política econômica do governo, com vistas a estimular o fomento e a buscar o desenvolvimento econômico, ao utilizar a política monetária e a política da dívida pública em aspecto acomodatório a uma política fiscal expansiva.

Dica: A conta movimento e a Lei Complementar nº 12/1971 permitiram a livre operação de financiamentos em aberto nas autoridades monetárias.

9.4. Década de 1980

A década de 1980 é marcada por um período de instabilidade na política econômica por causa dos constantes déficits e da **elevação da inflação**, refletindo em baixo crescimento econômico, por isso é tida como a “década perdida”. Cabe salientar que tal situação econômica se estende até o ano de 1994, em que pese os anos 1990 a 1994 apresentarem desequilíbrio fiscal inferior à década de 1980⁵, marcada por relevantes déficits operacionais.

O período relativo à década de 1980 pode ser dividido em dois momentos:

- a) **1981 a 1984**, com tendência ao **ajustamento** das contas públicas;
- b) **1985 a 1989**, com tendência ao **desajustamento** das contas públicas.

9.4.1. Tendência ao ajustamento fiscal – 1981 a 1984

A crise da dívida externa, iniciada em 1982 com a moratória mexicana, fez com que o Brasil recorresse à ajuda financeira do FMI, tendo a contrapartida de se adequar aos **ditames de ajustamentos fiscais** exigidos por este organismo mediante acordo firmado em 1983, com vistas a **desenvolver metodologias precisas para apurar o déficit**, ou seja, implantar um “termômetro” capaz de aferir precisamente o “grau da febre fiscal”. Nesse sentido, o governo brasileiro e o FMI atuaram a fim de aparelhar o Bacen para estar apto a registrar as operações de endividamento do setor público consolidado, bem como harmonizar os critérios de apuração do déficit entre o FMI e o governo brasileiro. Impende salientar que o FMI utiliza o critério tradicional de apuração do déficit, ou seja, o cálculo das NFSP no conceito nominal; entretanto, em razão da alta inflação da economia brasileira, foram adotados os indicadores de resultado nominal e de resultado operacional⁶.

Cabe destacar que a situação das NFSP eram tão precárias que foi preciso reconstituir as contas dos anos de 1981 e 1982, e somente a partir de 1985 o Bacen passou a apresentar as NFSP, graças às modificações metodológicas no sistema de apuração. A partir de 1991 as estatísticas fiscais evoluíram, permitindo a divulgação discriminada do déficit em seu componente de financiamento interno, externo e monetário, e em 1995 a divulgação mensal da NFSP com vistas a evitar a defasagem dos dados financeiros.

Os principais problemas metodológicos⁷ na contabilidade fiscal relativa à apuração das NFSP eram a defasagem de informações, a irregularidade dos dados, a falta de confiabilidade na precisão das estatísticas e a continuidade da influência da inflação sobre o resultado fiscal. Desse modo, a implantação de um sistema contábil que permitisse a tempestividade e a confiabilidade dos dados era imprescindível, resultando no desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em 1986.

Como efeito das condicionantes impostas pelo FMI, ocorreu melhora do resultado fiscal dos anos de 1983 e 1984, no conceito operacional. Tal situação foi obtida pelo enxugamento temporário de despesas com vistas a artificializar um déficit reprimido, tido por “tensão

fiscal”, ou seja, criava-se um resultado ad hoc, apesar de não ter ocorrido reformas estruturais de combate ao déficit. O gasto com pessoal foi um dos contingenciados, em que pese não ter havido redução do quadro de funcionários, resultando em aumentos salariais nos anos seguintes como um “efeito mola”, ou seja, diminui e depois aumenta em tamanho maior que o original.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] No fim da década de 1970 e início dos anos 1980, a economia brasileira encontrava-se dependente das condições externas e com fortes pressões inflacionárias. As medidas de ajuste da economia adotadas pelo governo militar naquele período:

- a) Visavam a desestimular a captação de recursos externos por meio do aumento de impostos.
- b) Buscavam incentivar a demanda interna como forma de promover o crescimento econômico.
- c) Promoveram um maior controle da taxa de juros e maior indexação dos salários.
- d) Permitiram a flutuação livre do câmbio e de todos os preços da economia.
- e) Aboliram a correção monetária.

A alternativa **c** está **CORRETA**, pois o ajuste da economia adotado pelo governo militar promoveu **melhor controle da taxa de juros e maior indexação dos salários**, sendo que o aumento daquela taxa visava atrair capitais para o financiamento do governo mediante a dívida mobiliária, possibilitada pela implantação da correção monetária em 1964; a indexação salarial foi medida para evitar a corrosão do valor dos ganhos com vistas a manter o consumo das famílias. Cabe lembrar que em 1983 o governo recorreu ao FMI, requisitando a captação de recursos externos. Nesse período não ocorreu estímulo da demanda interna a ponto de promover o crescimento do PIB, já que o momento foi de crise econômica.

Destaca-se nesse período as iniciativas do governo, implementadas a partir de 1985, em atacar a inflação com a política estabilizadora de preços, a qual implementou seis planos de estabilização pautados em congelamento de preços e em âncoras cambiais (paridade de cotação de moedas). Os cinco primeiros tiveram sucesso inicial, mas fracassaram em seguida; somente o sexto plano — **o Plano Real** — permitiu o controle da inflação mediante acomodação de preços relativos antes de sua implementação, tal conquista foi possível devido a combinação de condições externas mais favoráveis, como alto volume de capitais, elevadas reservas internacionais e maior abertura às importações. Os planos de estabilização foram: em 1986, Plano Cruzado; em 1987, Plano Bresser; em 1989, Plano Verão; em 1990, Plano Collor I; em 1991, Plano Collor II; em 1994, Plano Real.

9.4.2. Tendência ao desajustamento fiscal – 1985 a 1989

O período de desajustamento, 1985 a 1989, é marcado pelo aumento do déficit público⁸ e pela redemocratização. Um dos componentes que impactou o resultado fiscal foi o aumento do gasto de transferências com **juros externos**, decorrente do aumento da dívida externa, que implicou **queda da taxa de investimento (I)** como medida de sacrifício para captar divisas internacionais com vistas a quitar tal despesa financeira. A captação dessas divisas se deu pela melhora da balança comercial, ou seja, **pelo aumento das exportações (X) em relação às importações (M)**, em que pese o sacrifício do investimento, ou seja, como o

contexto era de estagnação econômica ou estacionariedade do PIB, houve uma compensação do aumento das transações voltadas ao comércio exterior com a redução do investimento (componente discricionário do PIB), conforme demonstra a fórmula abaixo:

$$\text{PIB} = C + G + \downarrow I + \uparrow (X - M)$$

Tamanho era o déficit público que ocorreu a necessidade de diagnosticar suas causas mediante o detalhamento do seu financiamento com vistas a evitar o problema do aumento descontrolado da relação Dívida/PIB, e evitar que as obrigações se tornassem uma “bola de neve”. O financiamento passou a ser detalhado, principalmente, em financiamento contratual ou mobiliário, considerando que o financiamento derivado da emissão de moedas estava inibido em razão das medidas de combate à inflação.

O meado da década de 1980 é marcado pela redemocratização, com o fim da ditadura militar e o aumento das demandas sociais, em consequência do alívio de expressão social até então reprimida pelo governo de força, o que resultou na recomposição de gastos, sem a imposição de barreiras suficientes por parte das autoridades políticas. A **Constituição Federal de 1988** reflete tal pressão e evidencia aspectos de desajuste fiscal por **aumentar os gastos** principalmente do governo federal, expressos em grande parte pelos seguintes componentes:

- a) Aumento das **transferências vinculadas**.
- b) Aumento do peso das despesas com previdência; e
- c) Aumento dos gastos obrigatórios com políticas sociais.

Questões de concurso –Esaf

[DNIT – Analista – 2013] O papel do Estado na economia é assunto controvertido. Considerando a sua relação com o mercado, há aqueles que defendem um Estado minimalista, enquanto outros postulam uma maior intervenção estatal. É **CORRETO** afirmar que:

A consolidação da democracia no Brasil aumentou a pressão social sobre o setor público, ampliando e melhorando a qualidade dos serviços públicos essenciais.

CORRETA, pois a redemocratização causou aumento da pressão social sobre gastos públicos devido à demanda reprimida no governo de força, culminando na exigência da prestação de serviço público adequado, a qual teve marco normativo instituído em meado da década de 1990.

[AFRF – Tributária – 2005 - adaptada] A Constituição de 1988 teve como objetivo o fortalecimento da Federação. Julgue.

Reduziu os recursos disponíveis da União, por meio do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas.

CORRETA, pois a Constituição Federal de 1988 refletiu no desajuste fiscal do governo federal ao aumentar os gastos com transferências vinculadas a entes subnacionais.

Desse modo, as razões para o desajustamento da segunda metade dos anos 1980 decorrem da combinação de:

- Fragilidade política para aprovar medidas fiscais mais duras.
- Demandas sociais reprimidas.
- Natureza precária do ajuste fiscal implementado no biênio 1983/1984 (efeito mola).

9.4.2.1. Mudanças institucionais para o controle fiscal

O período de 1985 a 1989 foi marco de mudanças institucionais, embora contraditórias, vez que, por um lado, expressou avanços resultantes de melhorias no que diz respeito aos aspectos gerenciais e à **transparência das contas públicas**, mas por outro, a Constituição Federal de 1988 **limitou a margem de manobra das autoridades econômicas** por aumentar a **rigidez orçamentária** mediante a importância dada às receitas vinculadas, implicando limitação da capacidade de operar racionalmente a política alocativa.

Dentre os avanços obtidos na contabilidade fiscal, destacam-se:

- A absorção gradual do orçamento monetário pelo OGU, a partir de 1985, incluindo o financiamento de estoques reguladores e o custo de diversos subsídios, que passaram a ser autorizados pelo Congresso Nacional, atendendo ao princípio orçamentário da unidade.
- A criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em 1986, com vistas a unificar a contabilização do fluxo de caixa do governo federal, atendendo ao princípio financeiro da unidade de caixa. A criação da STN representou um passo fundamental para o **fortalecimento das finanças públicas do país**, consolidando a modernização institucional e a sistematização da gestão responsável dos recursos públicos. O desafio do Tesouro era, então, colocar em ordem as contas públicas do Brasil. Isso consistiu em substituir, em 1988, a conta Movimento do Governo no Banco do Brasil pela **Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN)** no Banco Central; permitir que a administração e o controle das finanças federais ficassem associados à execução financeira das unidades gestoras; **unificar os orçamentos**, atrelando os gastos governamentais à prévia autorização do Congresso Nacional, dentre outros.
- Com a implantação da **CUTN** foram eliminadas mais de 5 mil contas bancárias governamentais, o que permitiu mais eficácia no controle do fluxo de caixa do governo, por meio da execução financeira das unidades gestoras. **Paralelamente, ocorreu a unificação dos orçamentos, eliminando-se o “orçamento monetário”** e, por conseguinte, atrelando os gastos governamentais à autorização prévia do Congresso Nacional.
- O fim das funções de fomento do Banco Central, no final dos anos 1980, salientando que foram assumidas pelo Tesouro a coordenação dos Programas de Fomento à Agricultura e às Exportações, bem como o planejamento e a administração da Dívida Mobiliária Interna.
- A exigência de considerar, no orçamento de 1988, todas as despesas públicas federais, aprovadas mediante autorização legislativa, bem como de **incluir no OGU as despesas com juros da dívida pública**⁹, atendendo ao princípio orçamentário da universalidade.
- A transferência da competência para gerir a dívida pública externa do Bacen para o Ministério da Fazenda, no início dos anos **1990** — destaca-se aqui o processo de securitização de dívidas por meio de moedas de privatização.

Desse modo, as medidas orçamentárias demonstraram-se importantes por eliminar focos de desperdícios de dinheiro público, tanto pela extinção de brechas para o financiamento do gasto, quanto pela melhoria de mecanismos de controle financeiro devido à

centralização do caixa na STN. Expressão que retrata a importância dessas medidas é citada por Giambiagi: “implementação de um painel de controle em um avião descontrolado”.

9.5. Década de 1990

A década de 1990 marca historicamente a **mudança do modelo de Estado**, mediante **processo de abertura da economia**, sendo questionadas medidas do antigo modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, no protecionismo e na alta intervenção do Estado na economia. Nesse processo, cabe citar a grande influência na abertura econômica da globalização¹⁰ nos mercados de capitais, nas mercadorias e nos serviços, pautando-se pela queda considerável de tarifas de importação, pela eliminação das barreiras não tarifárias e pelo programa de desestatização, que resultaram na **diminuição do aparato estatal** por meio das privatizações, acentuadas nesse período.

Questão de concurso – Cespe

[Anac – Especialista em Regulação – Economia – 2009] Entre os aspectos positivos do processo de privatização brasileiro, no passado recente, incluem-se, além das melhorias de eficiência das empresas privatizadas, o fato de que ele impediu que os elevados déficits primários pressionassem a dívida pública e garantiu, ainda, o financiamento parcial dos desequilíbrios externos.

CORRETA, pois o processo de privatização brasileiro apresentou as vantagens de melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos ao reduzir as estatais que operavam com ineficiência administrativa, e de aliviar o resultado fiscal, pois foi um ajuste patrimonial que reduziu o estoque da Dívida Consolidada Líquida (DCL), conforme demonstra a fórmula abaixo:

$$\downarrow \text{DCL} = \text{DFL} - \uparrow \text{Privatizações} + \text{Esqueletos}$$

Aqui cabe citar a famosa frase do então Presidente da República Fernando Collor de que “os carros brasileiros eram como carroças”, ao compará-los com os veículos importados. Situação que evidencia a abertura econômica, propiciando a entrada de carros com tecnologia superior.

A diminuição do peso estatal na produção de atividades econômicas expandiu o setor privado na prestação de serviços públicos, demandando maior intervenção da **função reguladora** mediante mudanças no marco regulatório e na **criação de agências reguladoras** ocorridas nos anos de 1990. A política pública, conhecida como regulação setorial, adota o poder de coerção para afetar o processo de decisão de agentes econômicos em setores de infraestrutura como energia e comunicações, caracterizados por estruturas de mercado nas quais os agentes possuem poder de mercado significativo.

A regulação no setor de infraestrutura do Brasil foi mais atuante nos setores de energia elétrica e de telecomunicações. No primeiro, as mudanças tecnológicas alteraram o caráter de monopólio natural do segmento de geração de energia elétrica, apesar da manutenção dessa estrutura de mercado para os segmentos de **transmissão e distribuição**. Um dos desafios enfrentados pela regulação desse setor foi o fato de **não haver separação dos papéis de regulação e operação do sistema dentro do poder público**, resultando em assimetrias na relação entre a empresa e o regulado, tendo em vista a falta de imparcialidade e independência do regulado e do regulador — salienta-se que este é representado

atualmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, criada em 1996, cuja finalidade é regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

No segundo setor, o regulador é representado pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, criada em 1997, a qual enfrenta os desafios de reduzir a possibilidade de sua captura tecnológica, tendo em vista o elevado grau de avanço tecnológico do setor, evidenciado atualmente pelo serviço de internet 4G, bem como de limitar seu poder de coerção sobre as empresas, considerando a rápida recomposição da estrutura dos agentes no setor, evidenciada atualmente pela oferta de telefonia fixa por empresas que até então só ofertavam telefonia móvel.

Aproveitando o ensejo da função reguladora, cabe citar a tendência à inversão da função produtora para a reguladora no serviço de água potável e saneamento, setor de baixo dinamismo tecnológico, mas com **fortes externalidades sobre a saúde pública e contaminação ambiental**, o que demanda regulação eficiente nesse serviço público operado em regime de monopólio natural.

Por fim, cabe destacar causas de ineficiência da função reguladora, representadas pelo desvio do atendimento do bem-estar social em prol da empresa concessionária ou em prol do regulador:

- a) **Teoria da captura** – os reguladores são capturados pela indústria ao atender somente a interesses dos produtores, como na situação de omissão de intervenção governamental para barrar o aumento de tarifas. A teoria defende que a regulação seria originária de duas formas: a) da própria demanda por parte da indústria; ou b) da fiscalização, com o decorrer do tempo, que acaba por atender aos interesses da indústria que pretendia regular; indústria a qual detém grande poder econômico devido à ampla reserva de mercado.
- b) **Problema do agente principal** – é o risco de que o agente encarregado de realizar a regulação nos interesses do principal (eleitores ou governo) atue conforme seus próprios interesses e não segundo o interesse do principal, representado pelo interesse público. Tal situação pode ocorrer nos casos em que o interesse do governo destoa do interesse dos eleitores, evidenciando uma crise de representatividade; e em que o interesse da agência reguladora destoa do interesse do governo, evidenciando uma crise de operacionalidade.

9.5.1. Medidas de combate ao déficit público e à alta inflação

O governo Collor, no início dos anos 1990, adotou como medida de destaque em sua agenda governamental **o combate ao déficit público e à alta inflação**, implementando dois planos de estabilização de preços (Color I e Color II). Como medida de combate ao déficit, o governo adotou **subindexação da dívida interna**, em 1990, bloqueando quase todos os títulos da dívida e restituindo-os no ano seguinte com correção menor do que a ocorrida no período, ou seja, o **governo reduziu** em termos consideráveis a **despesa com juros da dívida**. Apesar de o governo Collor ter sido reprovado politicamente, mediante o processo de impeachment, apresentou medidas favoráveis para as finanças públicas.

Medida de controle importante do déficit público ocorreu em agosto de **1993**, quando a

STN assumiu o controle e a movimentação das contas especiais em moeda estrangeira (dívida externa), decorrentes de acordos externos firmados junto a organismos multilaterais e agências de crédito internacional, passando a gerir a dívida pública federal mobiliária ou contratual, interna **ou externa**. Ao centralizar em uma única unidade governamental a responsabilidade pelo gerenciamento de todos os compromissos do governo federal obtém-se mais transparência orçamentária e financeira nas contas do governo.

9.5.2. Ajuste parcial das contas públicas

O período de 1990 a 1994 marcou o ajuste parcial das contas graças aos efeitos da inflação na redução do valor real dos gastos, aos cortes de despesas com benefícios previdenciários e com transferências às estatais, e à retomada do crescimento, a partir de 1993, com efeitos favoráveis sobre a receita. Cabe destacar que a considerável elevação das receitas no período¹¹ e a queda da relação Dívida/PIB resultaram na redução do gasto com juros reais líquidos.

9.5.3. A estabilização de preços e os déficits sucessivos – 1995 a 1998

O período de 1995 a 1998 apresenta duas características, sendo uma relativa à política monetária, ao controle da inflação, e outra à política fiscal, ao descontrole de gastos:

- a) A fase de **estabilização de preços** ocorreu em razão do sucesso do Plano Real, implantando em 1994, e resultou na queda significativa da inflação, que chegou a desaparecer no ano de 1998, por causa das sinergias das seguintes medidas: acomodação de preços relativos decorrente da **implantação da Unidade Real de Valor (URV) no quadrimestre de transição**; paridade cambial servindo de limitador de expectativas; grande volume de reservas internacionais; grande quantidade de capitais na economia internacional servindo de fator de inibição de tentativas de ataque especulativo contra a moeda nacional; concorrência de produtos nacionais com importados devido a maior abertura da economia servindo de inibidor de reajuste de preços; e aumento das taxas de juros no período como inibidor do choque de demanda. Com a estabilização, o governo não pôde mais artificializar os resultados fiscais mediante o uso do “Efeito Tanzi”¹²; implicando, assim, aumento da relação Dívida/PIB.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] Na tentativa de combater a inflação brasileira, o Plano Real, em uma de suas fases, introduziu a URV (Unidade Real de Valor). Esse procedimento teve como principal objetivo:

- a) Indexar plenamente a economia e promover um ajuste dos preços relativos.
- b) Resgatar as três funções básicas da moeda: unidade de conta; reserva de valor; e meio de troca.
- c) Promover a inércia inflacionária.
- d) Promover o equilíbrio das contas externas.
- e) Controlar a liquidez da economia.

A alternativa **a** está **CORRETA**. O Plano Real implantando em 1994, com o intuito de controlar o aumento de preços, adotou a Unidade Real de Valor (URV), um indexador de preços cujo objetivo era ajustar os preços relativos mediante sua acomodação. Desse modo, tal medida foi instrumento da política monetária com o objetivo de estabilizar o valor da

moeda nacional, ou seja, não visava ajustar a política comercial.

b) Os **resultados fiscais negativos** são representados pela **queda do resultado primário**, partindo de superávit médio de 2,9% do PIB nos anos 1990 a 1994 para déficit de 0,2% do PIB **nos anos 1995 a 1998**, e pelo aumento da dívida líquida do setor público, de 30% do PIB em 1994 para 39% em 1998¹³. Tais déficits têm como uma das causas o aumento do gasto público, devido principalmente ao **aumento dos gastos com transferências** a entes menores, ao **aumento da despesa com benefícios previdenciários** e ao **aumento das Outras Despesas de Custeio e de Capital (OCC)**.

Observa-se uma equação socioeconômica que resulta no déficit ao combinar a redução de receitas derivada da escassez de financiamento, com o aumento de despesa decorrentes da **abundância de direitos sociais**¹⁴ e **federativos**. Desse modo, o resultado negativo pode ser entendido como efeito natural.

Nesse período de 1995 a 1998, cabe destacar a forte crise financeira dos entes menores, principalmente dos estados, já que possuíam mais facilidades e possibilidades de financiamento, implicando déficits maiores que os dos municípios. Como causa desses déficits estaduais, está o **aumento do gasto com pessoal**, tanto da parcela de ativos como da parcela de inativos.

Questão de concurso – Cespe

[Anac – Especialista em Regulação/Economia – 2009] A respeito da situação das finanças públicas no Brasil, julgue o item subsequente.

No Brasil, entre 1994 e 2006, a qualidade do ajuste fiscal é ilustrada pelo fato de o aumento do resultado primário do setor público, em percentagem do PIB, resultar do corte substancial dos gastos públicos e da redução das despesas com juros.

ERRADO, pois os anos de 1995 a 1998 não apresentaram ajuste fiscal e sim **resultados fiscais negativos**, representados pela queda do resultado primário, partindo de um superávit apurado no quadriênio anterior para déficit no quadriênio em questão, implicando aumento da dívida líquida do setor público.

9.5.4. Medidas de controle das finanças públicas estaduais

Com base no fato de que o financiamento fiscal dos estados depende do poder normativo do Senado Federal¹⁵, o governo federal foi aperfeiçoando instrumentos de controle das finanças públicas dos entes menores com vistas a equilibrar tanto o financiamento quanto a aplicação de recursos estaduais, destacando-se as seguintes medidas: **a extinção do financiamento dos tesouros estaduais pelos bancos estaduais** e pelas estatais estaduais **mediante a privatização**¹⁶ de grande parte das estatais não financeiras e financeiras, ou mediante a transformação destas em bancos de fomento; o aumento do controle de realização da Antecipação de Receitas Orçamentárias (AROs) utilizadas em escala no ano de 1995; a restrição do gasto com precatórios devido a ocorrência de fraudes com desvio de sua finalidade; a renegociação das dívidas mobiliárias estaduais mediante sua federalização¹⁷, ou seja, repactuação da dívida com condições vantajosas de prazo e taxa de juros, incorrendo no risco de a União socializar as perdas com encargos financeiros.

Cabe salientar que as atribuições vinculadas aos **Programas de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios** foram transferidas para a STN, em **1995**, com vistas a fortalecer a relação da União com os estados.

Essa imposição de uma restrição orçamentária forte aos entes menores demonstrou-se crucial para a estabilidade macroeconômica do país, uma vez que ao longo dos 1980 e 1990, os estados e municípios tiveram sucesso em sua tentativa de repassar dívidas e conseguir ajudas financeiras do governo federal. Nesse sentido, o Banco Central injetou, diversas vezes, recursos nos bancos estaduais para evitar a insolvência destes, sendo que tal aporte financeiro ocorria geralmente logo após as eleições para as governadorias, com base em campanhas políticas financiadas pelos bancos estaduais.

Para combater o repasse de dívidas de entes menores foram tomadas medidas como a criação do Programa de Socorro aos Bancos Estaduais – Proes, que visava retirar dos estados a possibilidade de impor perdas ao Banco Central, via socorro a esses bancos, bem como a publicação da LRF, em 2000, que impôs diversas limitações ao endividamento dos estados e municípios.

9.5.5. Contenção fiscal temporária – 1995 a 1998

Cabe destacar a **iniciativa temporária do governo**, nos anos de 1995 a 1998, no sentido de contenção fiscal mediante o aumento de receitas e a redução de gastos com transferências. O incremento dos ganhos foi devido ao aumento da receita tributária do Imposto Provisório de Movimentação Financeira – IPMF e do Imposto de Renda sobre aplicações financeiras, bem como da receita de concessões¹⁸ derivadas dos serviços de telecomunicações, as quais foram arrecadadas nos anos de 1997 a 2001; já a redução das transferências se deu pelo Fundo Social de Emergência (FSE), que vigorou em 1994 e 1995, sendo transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigente de 1996 a 1999, representando medidas de desvinculação da receita tributária da União com PIS-Pasep e IR.

Nesse sentido, e com vistas a conter as contas públicas, a STN assumiu as atividades de reestruturação das operações de administração e assunção de passivos contingentes em 1997.

9.5.6. Rigidez alocativa decorrente da Constituição Federal de 1988

A **Constituição Federal de 1988 refletiu negativamente na política alocativa** do período 1995 a 1998 por ter ocasionado dificuldade na capacidade de o governo central desempenhar a política fiscal, tendo em vista que passou a participar em menor proporção do gasto público ou sofreu redução na parcela em que tinha controle direto por causa das altas vinculações de receita. A queda na proporção, de um período próximo à promulgação da Carta Magna até por volta do ano de 1995, ocorreu em consequência do aumento dos gastos com transferências, que foi compensado com as reduções de parcelas de gasto com pessoal, de outras despesas correntes, de formação bruta de capital, e com a redução da participação das OCC do Tesouro Nacional no total de despesas primárias. Nos demais gastos, o governo estava sujeito a limitações normativas ou contratuais, como nos casos da despesa com pessoal em razão do custo com gratificações, dos benefícios previdenciários, da despesa com transferências constitucionais e da despesa com juros da dívida pública. Aqui

cabe enfatizar o aumento significativo de despesas previdenciárias decorrente do gasto com aposentadorias para servidores civis e militares. Por fim, a CF/1988 refletiu na **queda da participação da União no total de gastos discricionários como meio de compensação do aumento de gastos obrigatórios**, indicando a rigidez orçamentária.

9.5.7. Restrição orçamentária fraca – 1994 a 1998

O período tratado foi caracterizado pelo **desajuste fiscal devido ao caráter expansionista da política fiscal**, consubstanciado no aumento de gastos discricionários do governo, ou seja, o déficit foi decorrência de decisão autônoma do governo por não estar predominantemente relacionado a gastos obrigatórios. Aqui cabe destacar o aumento do salário mínimo em patamar superior ao da inflação, no ano de 1995, refletindo no incremento de benefícios previdenciários que possuem piso constitucional equivalente ao salário mínimo,¹⁹ bem como o aumento em termos absolutos da rubrica Outros Gastos de Custeio e Capital (OCC) entre os anos de 1994 a 1998, alocados principalmente nas áreas da educação, transporte e reforma agrária. Tal regime fiscal é tido como **restrição orçamentária fraca** e decorreu do atendimento às muitas demandas sociais, conforme se observa no caso do aumento do salário mínimo. Esse excesso de gastos implicou a necessidade de mudança de regime, ocorrida no fim dos anos 1990, para um regime no qual o atendimento de necessidades coletivas ficava condicionado ao cumprimento de ajustamento fiscal, tido por restrição orçamentária rígida.

Ante o exposto, observa-se que os anos de 1995 a 1998 são caracterizados pelo descontrole dos gastos públicos.

Dica: Após ganhar a Copa do Mundo de 1994 e em ritmo de festa, o Brasil aumentou as despesas públicas.

Outros Gastos de Custeio e Capital – OCC

A conta “Outros Gastos de Custeio e Capital (OCC)” representa despesas nas quais o governo possui maior discricionariedade (margem de controle), por não estar sujeita à rigidez constitucional de aplicação vinculada, sendo representada pelo valor dos gastos do governo central, com **exceção de quatro itens rígidos de gastos: pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e juros da dívida pública**. Desse modo, pode-se relacionar as OCC com **gastos discricionários do governo**.

Cabe destacar que a OCC é alvo de intenso conflito funcional entre os ministérios econômicos, que visam à austeridade fiscal, e os demais ministérios, que visam aumentar os gastos devido à pressão de lideranças políticas para atender demandas sociais. No período de alta inflação, a OCC foi o recurso administrado na “boca do caixa”, sendo o objeto do “Efeito Bacha”.

Questão de concurso – Esaf

(RFB – AFRFB – 2009) Na despesa pública do Brasil, a rubrica OCC (Outras Despesas Correntes e de Capital) corresponde — ressalvadas certas contas de menor importância — ao valor das despesas do governo central, excetuados quatro grandes itens.

Indique o item NÃO pertinente.

- a) Pessoal.
- b) Benefícios previdenciários.
- c) Amortização da dívida interna.
- d) Juros da dívida pública.
- e) Transferências constitucionais.

A alternativa **c**, amortização da dívida interna, enquadra-se na rubrica Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC), uma vez que as demais alternativas enquadram-se em suas exceções, por terem caráter de gastos rígidos: pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e juros da dívida pública.

9.6. Período em torno da década de 2000

Essa fase revela três momentos importantes para a economia pública: o ajuste fiscal de 1999, a crise econômica de 2000 a 2003 e a melhora econômica de 2003 a 2010.

9.6.1. Medidas de ajuste fiscal – 1999

O ano de 1999 marca os rumos do **ajuste fiscal** com vistas a atingir a austeridade das contas públicas como medida de resposta ao desajuste ocorrido no período anterior, 1994 a 1998. A rigidez fiscal foi consequência principalmente dos seguintes aspectos: esgotamento das fontes inflacionárias de financiamento relativas ao “imposto inflacionário” ou corrosão do valor real do gasto (“Efeito Bacha”); limitações do endividamento público para evitar a expansão da dívida pública; e restrições de venda de ativos com o intuito de preservar o patrimônio público. Observa-se que as citadas fontes foram “secando”, o que por lógica pressionou o aumento da fonte relativa a tributos, impactando no **incremento da carga tributária** para manter o ajuste almejado.

Dois grandes problemas econômicos marcaram o início de 1999:

- a) Na seara fiscal, uma **dívida pública crescente** e ameaçadora da credibilidade de solvência do país; e
- b) Na seara externa, um **déficit em conta-corrente** preocupante, reduzindo as reservas internacionais do Brasil. Para piorar, o momento sofreu o impacto da crise internacional, que culminou na moratória da dívida russa em 1998, revelando **a crise de crédito externo** e o agravamento da redução das reservas internacionais brasileira; situação que implicou **especulações**²⁰ **negativas** sobre a flutuação do real, moeda brasileira, e sobre a respectiva solvência da economia do país.

Como alternativa para aumentar as reservas, o governo brasileiro recorreu ao FMI.

Considerando que a imagem do país, representada pelo risco-país,²¹ não era das melhores nos mercados internacionais, tendo em vista a perda de credibilidade pela fama de “caloteiro”, fato relacionado a compromissos assumidos no passado. Tal situação de insegurança financeira era causa de temor nos investidores estrangeiros, levando-os a retirar suas aplicações do país, o que culminou na perda de reservas internacionais, forçando o governo a **adotar o regime de câmbio flutuante**, em janeiro de 1999, o que acarretou a maxidesvalorização da moeda nacional.

9.6.1.1. Liberação cambial em detrimento do aumento de dívida

A **desvalorização da moeda** causou impacto no **aumento da dívida pública externa e da interna, que estava indexada ao dólar**, materializando a previsão de insolvência estabelecida após a moratória da Rússia, o que culminou na volta do “fantasma” da moratória da dívida interna.

Nesse contexto econômico, o governo se viu obrigado a implantar um ajuste fiscal rigoroso, com vistas a evitar colapso nas finanças públicas, e acordar novamente com o FMI, a fim de reduzir a dívida pública, incorrendo em um “**sobreajuste**” **nas metas de superávit primário**, em razão, principalmente, das incertezas sobre a projeção de parâmetros econômicos como a inflação e a taxa de juros. Cabe destacar que o acordo com o FMI teve a vantagem de melhorar a imagem internacional do país, associando esse fato à alta dos juros (o que diminui a demanda por dólar por causa do encarecimento do custo de oportunidade de sua compra) e à possível constatação de que a inflação não subiria em nível significativo com a desvalorização da moeda — houve diminuição pela procura do dólar e se iniciou a queda da taxa de juros, aliviando, assim, os temores econômicos em março de 1999. Desse modo, os anos de 1999 a 2002 são caracterizados pelo controle dos gastos públicos.

Dica: Após perder a Copa do Mundo de 1998 e em ritmo de tristeza, o Brasil reduziu despesas públicas.

9.6.1.2. Medidas de política estabilizadora e reformas estruturais

Esse contexto de instabilidade econômica fez com que o governo adotasse, em 1999, medidas na política econômica no sentido de aparelhar as autoridades econômicas com os seguintes **mecanismos de política estabilizadora**: a) no campo fiscal, a definição de **metas de superávit primário** como imposição do FMI; b) no campo cambial, a definição de taxa de câmbio em regime flutuante sem maior intervenção governamental; c) no campo monetário, a definição de **metas de inflação** pelo Conselho Monetário Nacional.

O ajuste fiscal fez com que o governo adotasse reformas estruturais com vistas a diminuir o impacto em orçamentos futuros e a buscar a sustentabilidade fiscal, refletindo, assim, no início da mudança efetiva da melhoria das contas públicas. As medidas dessas reformas foram:

- a) **Reforma administrativa**, aliviando o gasto com pessoal, principalmente em âmbito estadual e municipal, devido à permissão para demissões, evidenciadas pelo Programa de Demissão Voluntária – PDV.
- b) **Privatizações**, possibilitando tanto a redução de NFSP quanto o estancamento de gastos.
- c) **Reforma previdenciária**, mediante aprovação da Emenda Constitucional de 1998, com o objetivo de tornar as regras mais rígidas para aposentadorias no setor público, e aprovação do fator previdenciário²² em 1999, visando evitar aposentadorias precoces.
- d) **Lei de responsabilidade fiscal**, o governo mandou projeto de normas sobre finanças públicas em 1999 como parte do pacote de ajuste fiscal, sendo a lei complementar publicada no ano seguinte. O normativo impõe diretrizes para a União, estados e municípios, no sentido de buscar a austeridade, tais como limitação rígida com gastos

de pessoal, limitação ao endividamento e à dívida pública, restrições financeiras no último ano de mandato de autoridades, vedação ao (re)financiamento entre entes da federação, evitando o risco de “socialização política das perdas de inadimplência”, bem como **limitação de despesas ao lastro de receitas próprias**, as Receitas Correntes Líquidas. A partir da LRF, coube ao Tesouro reforçar sua atuação no relacionamento com as esferas subnacionais, com vistas ao gerenciamento do ajuste fiscal, dentro dos limites de endividamento público.

- e) **Imposição de austeridade fiscal para entes menores**, mediante a redução das fontes de “vazamentos” de financiamento do déficit desses entes. Tal situação é evidenciada pela negação do governo federal em 1999 em atender o pleito de renegociação das dívidas já renegociadas nos anos 1997 e 1998, evitando a estratégia da “rolagem” da dívida. O esforço de compartilhar o sacrifício fiscal em toda Federação evitou que o “sobreajuste” do governo federal fosse corroído pela frouxidão fiscal de estados e municípios, evidenciando melhoria do resultado primário dos entes menores, chegando inclusive a apresentar superávit no ano de 1999, apesar dos déficits do quadriênio anterior.
- f) Implantação em 2001 do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras (Proef), cuja finalidade é promover ampla **reestruturação dos bancos federais** — Banco do Brasil S.A. (BB), Banco do Nordeste S.A. (BNB), Banco da Amazônia S.A. (Basa) e Caixa Econômica Federal (CEF) —, visando **maior transparência nas suas contas**. Esse procedimento fez com que muitas das **operações** realizadas por essas instituições passassem a ser **explicitadas no Orçamento da União**.
- g) Em 2002 ocorreu o lançamento do Programa Tesouro Direto, sistema que permite a venda de títulos públicos a cidadãos, como incentivo à formação de poupança, bem como a implantação do Sistema de Transferência de Reservas – STR, pertencente ao Bacen, que possibilitou ao Tesouro Nacional, integrante desse Sistema, a adoção de **melhorias nas rotinas de movimentação financeira da Conta Única do Tesouro Nacional** no tocante à redução de prazos de ingresso e de saída de recursos na Conta Única, passando a creditar ao beneficiário do pagamento diretamente por meio do STR. Ao reduzir o tempo entre a data de saída dos recursos da Conta Única e a data de crédito ao beneficiário, os recursos permanecem mais tempo à disposição do Tesouro, com a vantagem de haver remuneração durante o período.
- h) Assunção da gestão total da dívida pública externa da União pela STN em 2003, até então conduzida pelo Bacen, que passa a dedicar-se tão somente à política monetária, mediante a utilização de títulos do Tesouro nas operações de mercado aberto.
- i) Assunção, pela STN, em 2004, das atividades de emissões, colocações, recompras e reestruturações de títulos da República Federativa do Brasil no mercado internacional, bem como a constituição do Banco Central como agente do Tesouro Nacional, passo importante rumo ao **aumento da transparência na condução das políticas monetária e fiscal**.

O momento evidencia mudança de atitude do governo em adotar nova postura fiscal pautada pelos resultados fiscais e pelo cumprimento de metas, passando a adotar mecanismos de compensação para evitar o desequilíbrio das contas, ou seja, no caso de

queda da receita ou pressão para aumento de gasto, deve-se aumentar impostos ou contingenciar gastos. Cabe salientar que o atingimento de metas impostas pelo FMI possuía a vantagem de melhorar a credibilidade do país. Esse caminho de ajuste prejudicou a sociedade devido ao aumento da carga tributária, com destaque para o aumento das seguintes receitas extraordinárias, com o intuito de cumprir o ajuste: majoração da CPMF, receita de concessões de serviços públicos, suspensão de deduções tributárias por parte de pessoas jurídicas reduzindo o lucro, recebimento de dívida ativa tributária devido ao incentivo da anistia de respectivas multas. Em que pese tais sacrifícios, o saldo final da dívida pública dos anos de 1999 a 2002 continuou crescente.

9.6.2. Crise econômica – 2001 a 2003

Em que pese o atingimento de metas fiscais, a economia brasileira entrou em **crise nos anos de 2001 a 2003**, refletindo principalmente na **queda dos gastos com investimentos**. As razões da estagnação do crescimento estão relacionadas à concentração de diversos problemas, tais como: a crise energética do ano de 2001, importante insumo para as atividades econômicas; a crise da Argentina em 2001, que refletiu no mercado brasileiro devido à queda das exportações nacionais; a dificuldade da economia internacional devido principalmente ao bloqueio do crescimento dos Estados Unidos; a crise de governabilidade entre o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional resultando em incapacidade de aprovação das medidas executivas; as especulações negativas sobre a economia nacional graças à possibilidade de vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2002, associada à falta de clareza de sua visão sobre a condução das políticas fiscal e monetária, dado que a associação do PT com ideais socialistas indicava um temor na transformação política e social do Brasil. Tal especulação desajustou indicadores macroeconômicos causando aumento considerável no valor do dólar, aceleração da inflação, paralisia do PIB, aumento da dívida pública e temores sobre a moratória brasileira. Como efeito, o “risco-país” aumentou consideravelmente no segundo semestre de 2002.

Por fim, apesar de os anos de 1999 a 2002 terem apresentado tanto o aumento da dívida pública brasileira, quanto a queda no investimento e aumento de tributos; eles foram marco de mudança no tratamento das finanças públicas por apresentar **um ajuste fiscal com medidas estruturais**, bem como melhorias institucionais influenciadas pela corrente do neoliberalismo. Aspectos que estimularam as autoridades econômicas a se instrumentalizar com medidas mais efetivas na função estabilizadora, as quais passaram a utilizar o superávit primário, para combater o aumento da dívida pública, o câmbio flexível, para combater déficits na balança de pagamentos, e o aumento da taxa de juros, para combater a inflação.

9.7. Melhoria econômica de 2003 a 2010 – ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores

Em que pese as especulações negativas sobre possível transformação política na gestão do PT, a condução da política fiscal praticamente não se modificou em relação à gestão anterior, sendo que o período foi marcado pela **melhoria no aspecto econômico** a partir de 2003, principalmente **no aspecto comercial**, mediante o aumento considerável dos

superávits da balança comercial, e **no aspecto fiscal**, mediante os sucessivos superávits primários. Cabe salientar que nessa época o contexto da economia internacional foi mais favorável, tendo em vista a abundância de capital, a expansão da demanda mundial e o aumento dos preços de produtos manufaturados (commodities²³).

O bom desempenho da balança comercial foi resultado do aumento do preço das exportações e do aumento quantitativo dessas em relação às importações, neste caso de 2003 a 2005. Tal melhoria comercial aumentou as reservas internacionais em poder do Banco Central e resultou em **diminuição da dívida externa líquida**,²⁴ chegando, inclusive, no patamar de o ativo financeiro externo superar o total de dívida externa bruta do setor público consolidado e das estatais. Nesta situação, o governo brasileiro torna-se credor líquido externo, aumentando, assim, sua credibilidade internacional. Cabe destacar que tal resultado não se confunde com a extinção da dívida externa, visto que parte dessas obrigações estavam vinculadas a contratos de longo prazo.

A melhoria das contas públicas no período de 2003 a 2006 deveu-se à redução do gasto com juros nominais, resultado da diminuição da taxa Selic, impactando na redução da dívida pública a ela indexada, e à redução da taxa de inflação, devido à valorização da moeda brasileira (a apreciação da taxa de câmbio). Assim, a queda desse significativo gasto foi resultado dos declínios moderados da taxa de juros e da relação Dívida Pública/PIB.

9.7.1. Redução quantitativa da dívida e seu aumento qualitativo

A redução da relação Dívida Pública/PIB foi possibilitada pela combinação de quatro variáveis:

- a) Queda da taxa de juros.
- b) Efeitos dos superávits primários.
- c) Apreciação da taxa de câmbio, cujo efeito diminui a dívida externa a ela indexada; e
- d) Efeito denominador devido ao maior crescimento do PIB.

Aqui cabe destacar não só a **queda quantitativa da dívida pública**, mas também sua **melhoria qualitativa**, já que essa se tornou mais barata ao aumentar sua composição em títulos de longo prazo e seu caráter de prefixação, ou seja, diminuiu tanto a pressão no ciclo financeiro do governo quanto nos riscos de oscilações de variáveis de indexação da dívida (inflação, taxa de juros) como predominava a sua composição em períodos anteriores.

Tal melhoria da política fiscal, evidenciada pela redução do gasto com juros, propiciou à política social do PT, evidenciada pelo **aumento do gasto social**, destacando a política de valorização do salário mínimo e a elevação de gastos para o programa Bolsa-Família, carro-chefe de entregas sociais realizadas pelo governo.

Dica: Após ganhar a Copa do Mundo de 2002 e em ritmo de festa, o Brasil aumentou as despesas com programas sociais.

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] De acordo com o Decreto no 7.492, de 2/6/2011, que instituiu o Plano Brasil Sem Miséria, o Plano tem por objetivo beneficiar o seguinte segmento social. Assinale a opção CORRETA.

- a) População em extrema pobreza com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00.

- b) População com renda familiar de até meio salário mínimo.
- c) População rural sem renda familiar mensal.
- d) População urbana com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 90,00.
- e) População sem moradia e com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 90,00.

A alternativa **a** está **CORRETA**, pois a **ênfase em políticas assistencialista teve continuidade no governo Dilma**, iniciado em 2011, sendo operacionalizado pelo Plano Brasil Sem Miséria, o qual apresenta como beneficiários pessoas de extrema pobreza com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00. A política pública não apresenta diferença entre população urbana e rural, a fim de atender ao princípio da universalidade na entrega de seguridade social, e adota o critério financeiro de renda familiar per capita mensal. Cabe enfatizar que o governo Dilma adota a frase: “País rico é país sem pobreza.”

9.7.2. Reformas fiscais

No sentido de melhoria fiscal, o governo planejou duas reformas, apesar de sua execução não ter revelado a eficácia anunciada:

- a) Pelo lado da receita, **a reforma tributária** – tal medida se limitou a aspectos adotados no governo FHC, tal como aumento da carga tributária mediante a CPMF, com alíquota de 0,38%, e Desvinculação da Receita da União (DRU).
- b) Pelo lado da despesa, **a reforma previdenciária dos servidores públicos** – restrita à polêmica taxação sobre os inativos de 11% do provento na parcela que exceder o teto do INSS, e ao aumento desse teto que implica aumento de caixa no curto prazo pela elevação da arrecadação, apesar do incremento do déficit atuarial no longo prazo pelo aumento da despesa, revelando-se em uma medida “miope”.

Observa-se, ante o exposto, que o governo do PT apresentou políticas estabilizadoras e distributivas eficientes, dado que houve melhoria nos indicadores macroeconômicos, relacionados à redução da dependência de capital externo, à diminuição da inflação e à moderada redução do endividamento público como proporção do PIB, bem como incremento de políticas públicas assistencialistas.

As contas públicas no período do primeiro governo Lula apresentaram melhoria, como indica a queda das NFSP de 1,5% do PIB de 2002 a 2006, possibilitada pelos esforços do governo federal e das estatais em aumentar o superávit primário; no caso dessas empresas o resultado foi influenciado pela iniciativa da Petrobras em diminuir a importação do petróleo e pelo alinhamento do preço nacional com o internacional, aumentando, assim, suas receitas. Nesse sentido, houve aumento da carga de tributos para compensar a **expansão do gasto público**, influenciada pelos aumentos com transferências a entes subnacionais, com benefícios previdenciários, e com despesas de OCC — neste caso, principalmente às voltadas aos gastos sociais e aos subsídios e subvenções. Dessa expansão pode-se observar, que o impacto econômico mostrou-se ineficiente, já que se concentrou em despesas correntes, **sacrificando a despesa com investimento**, refletindo a deterioração da infraestrutura nacional em diversas áreas, em particular nos setores de energia, rodovias e transporte aéreo.

A partir daí, surgiu a necessidade e o desafio de ampliar o investimento público com

vistas a subsidiar um novo ciclo de crescimento econômico, sendo apresentado como principal solução o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual atualmente encontra-se em sua segunda etapa, o PAC2, que implicará o **aumento do investimento público em infraestrutura**, especialmente em moradia, saneamento, **transporte e energia**, de forma a garantir elevadas taxas de crescimento sem gerar pressões inflacionárias. O aumento do investimento público será feito sem prejuízo à política fiscal, que continuará comprometida com a sustentabilidade da dívida pública e a manutenção da sua trajetória de queda como proporção do PIB.

Cabe destacar que a segunda metade da década de 2010 revela um contexto favorável ao investimento, tendo em vista o aquecimento do mercado de construção imobiliária e o fato de o Brasil sediar grandes eventos com repercussão internacional — Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016.

9.7.3. Incentivo ao investimento privado – Parcerias Público-Privada

De acordo com Giambiagi, a grande dificuldade financeira dos governos para arcar com os investimentos de enorme vulto induziu a busca de parceira com o setor privado como alternativa de financiamento, sendo relevante nos **investimentos em infraestrutura**, que são fundamentais para o crescimento e o desenvolvimento econômico por gerar **externalidades positivas** e ganhos de eficiência para o sistema econômico.

Em meados dos anos 2000, o governo incentivou a participação do capital privado em investimentos de infraestrutura como medida alternativa para o estímulo do crescimento econômico, que esbarrou na limitação de recursos públicos. A operacionalização dessa junção de esforços do setor público com o mercado ocorreu mediante a Lei nº 11.079/2004, a qual propiciou o financiamento de projetos públicos a partir de “dinheiro novo”, ou seja, o capital privado.

As razões dessa modalidade de investimento partem do contexto econômico da década de 1970, marcado pelo déficit público elevado, pela inflação alta e pelo expansionismo estatal, que permitiu os grandes projetos de investimento realizados pelo governo. Todavia, esse contexto foi mudando, e na década de 1990 a política econômica brasileira já era caracterizada pelas **vigorosas políticas de combate ao déficit público**, pela considerável redução da inflação e pelas restrições à intervenção direta do Estado na atividade econômica como indústria produtora de bens e serviços. A combinação dos aspectos econômicos deste último período **incentiva a participação do setor privado, tendo em vista a limitação da atuação do governo decorrente das restrições fiscais**, refletidas nas dificuldades de financiamento, de redução de espaço para a prática de políticas irresponsáveis e da crescente necessidade de estabilidade nos preços.

As Parcerias Público-Privada (PPP) são modalidades específicas de contratos de concessão de serviços públicos, cujo objetivo é atrair o setor privado para investimento em projetos de infraestrutura de grande vulto, acima de R\$ 20 milhões, necessários ao desenvolvimento do país. Acompanhando o alto valor aplicado, o prazo de prestação do serviço também é longo, não podendo ser inferior a 5 anos nem superior a 35 anos.

A título de exemplo, cita-se a PPP de concessão do Estádio Maracanã, no Rio de Janeiro, cujas obras de reforma e adequação estão sendo custeadas, em parte, com verba pública

federal proveniente do BNDES, figurando a União como garantidora. A iniciativa privada se incumba das atribuições de gestão, da operação e da manutenção do estádio, licitadas em 2013.

O papel do governo é garantir um retorno mínimo ao setor privado, podendo concretizar isso mediante dois tipos de PPP:

- a) **Concessão patrocinada** – é a concessão de **serviço público** ou de obras públicas descritas na Lei nº 8.987/1995 (concessão e permissão da prestação de serviços públicos), quando **envolve** adicionalmente a tarifa cobrada dos usuários, **contraprestação pecuniária do parceiro público** ao privado.
- b) **Concessão administrativa** – é o contrato de prestação de **serviços** de que a **Administração Pública seja a usuária** direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Observa-se nesses casos que as PPP demandam despesas públicas, provocando impacto fiscal, por isso deve-se considerar em sua contratação **diretrizes de responsabilidade fiscal** na celebração e execução dessas parcerias. Nesse sentido, a execução das PPP deve **cumprir com o controle orçamentário** que pode sujeitar a União a restrições de novas contratações de PPP; tal controle é dividido em dois tipos de análise: a presente e anual, e a análise futura e decenal mediante projeção:

- a) Soma das despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto das parcerias já contratadas, se não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida (RCL) do exercício; e
- b) As despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a 1% da RCL projetada para os respectivos exercícios.

Caso os entes subnacionais não cumpram com a limitação orçamentária de 5% da RCL, tanto na análise anual como na decenal, ficarão impedidos de receber garantia ou transferência voluntária da União.

Na contratação de PPP deve-se observar a diretriz de **repartição objetiva de riscos** entre as partes; nesse sentido as garantias das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública poderão ser feitas de seis modos:

- I. Vinculação de receitas, observado o princípio da não afetação da receita de impostos.
- II. Instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei.
- III. Contratação de **seguro-garantia** com as companhias **seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público**.
- IV. Garantia prestada por **organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público**.
- V. Garantias prestadas por **fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade**; no caso da União, o fundo garantidor de PPP é administrado pelo Banco do Brasil, ou seja, aqui não há restrição de participação de instituição financeira oficial.
- VI. Outros mecanismos admitidos em lei.

Desse modo, destaca-se o fato de as seguradoras, os organismos internacionais ou as instituições financeiras estarem impedidas de ser controladas pelo Poder Público, proibição que tem o intuito de manter a segregação de função da execução da despesa com o controle

de sua adimplência.

Como outra medida de mitigação de risco, é obrigatória a constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) antes da celebração do contrato, cuja atribuição é implantar e gerir o objeto da parceria. Cabe destacar que é **vedado à Administração Pública ser controladora das SPE, salvo em** caso de aquisição da maioria do capital votante da SPE **por instituição financeira controlada** pelo Poder Público se houver inadimplemento de contratos de financiamento. O impedimento tem o intuito de evitar a descontinuidade do projeto ao retirar do governo a implantação e gestão do objeto, tendo em vista a falta de credibilidade deste por descontinuar políticas públicas, principalmente nos períodos de mudança de governo.

Questão de concurso – Cespe

[Banco do Brasil – Certificação – 2009] Para o financiamento de projetos públicos, além de recursos próprios, os entes da Federação valem-se das operações de crédito e também das PPPs. No caso da União, o fundo garantidor de Parcerias Público-Privadas é administrado pelo BB. Em relação à atuação do BB, nos estados e municípios, para a estruturação de projetos de PPPs, assinale a opção **CORRETA**.

- a) O BB pode constituir uma sociedade de propósito específico para implantar e gerir o objeto de PPPs, visando administrar os valores mobiliários da negociação.
- b) O BB pode ser órgão gestor da PPP, visando orientar o ente público na definição dos serviços prioritários para execução no regime de parceria.
- c) O banco pode assessorar os entes governamentais, prestando serviços na modelagem das garantias das PPPs, analisando os instrumentos jurídicos e reguladores dos riscos, dos ativos dados em garantia e do fluxo financeiro da PPP.
- d) O BB está impedido de gerenciar as contas envolvidas no projeto de PPP, pois a centralização da arrecadação de tarifas não poderá ocorrer em instituição financeira pública federal, apenas nos bancos privados indicados pelo investidor privado.
- e) O BB pode atuar como financiador de projeto de PPP, por meio da contração da operação de crédito para o setor público, pois os projetos de PPPs não são operações estruturadas, o que dispensa a realização de licitação pública para a escolha do agente financeiro.

A alternativa **c** está **CORRETA**. O Banco do Brasil pode assessorar o Poder Público nos aspectos relativos a serviços financeiros, tais como a estruturação de ativos garantidores de PPP, a análise do fluxo de caixa e de instrumentos jurídicos e reguladores dos riscos, conforme dispõe o inciso V do art. 8º da Lei nº 11.079/2004.

O órgão gestor da PPP será composto por representantes pertencentes à pessoa jurídica da União, derivados dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento; Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades; Ministério da Fazenda; e Casa Civil da Presidência da República.

9.7.4. Crise econômica de 2008 e sua influência nas finanças públicas brasileira

A crise econômica de 2008 foi iniciada nos Estados Unidos, maior economia do mundo, devido principalmente à oferta de crédito pelos bancos, inclusive a clientes de risco, medida baseada em uma política monetária expansionista, com baixas taxas de juros, o que resultou no aquecimento do mercado, principalmente do imobiliário, culminando na valorização do preço dos imóveis e consequentemente na “bolha imobiliária”. Entretanto, o governo norte-americano, com intuito de conter tal elevação, subiu a taxa de juros, esfriando o mercado, o que resultou na diminuição da procura por imóveis e derrubou os preços. Como efeito

dessa desvalorização, iniciou-se a inadimplência dos financiamentos, uma vez que o valor contratado na hipoteca era bem superior ao real valor de mercado do bem.

A falta de pagamento aos bancos gerou falta de dinheiro no caixa das instituições financeiras, as quais foram socorridas em um primeiro momento pelo governo. Este enfrentou pressão política, devido ao **socorro financeiro**, e decidiu não mais interferir na crise de liquidez, o que ocasionou a quebra de um grande banco, o Lehman Brothers. Tal situação refletiu em um bloqueio do crédito, caracterizando medida de política monetária restritiva.

A crise repercutiu internacionalmente, afetando as finanças públicas do Brasil nos aspectos relativos à **redução das exportações e dos preços das mercadorias brasileiras, ao aumento do risco de crédito, resultando na elevação da taxa de juros.**

Questão de concurso – Esaf

[MPOG – ATPS – 2012] A quebra do quarto banco dos Estados Unidos, o Lehman Brothers, no segundo trimestre de 2008, marcou o ápice da crise financeira nos Estados Unidos e a sua irradiação para o resto do mundo. Algumas análises feitas para o Brasil sobre a crise diziam que os fundamentos econômicos do país lhe garantiriam certa imunidade. A base do argumento era que:

- a) Havia baixo nível de reservas cambiais, mas superávit na balança comercial brasileira.
- b) Os bancos brasileiros apresentavam alto grau de solidez e baixo envolvimento com o mercado de capitais externo.
- c) O país não apresentava grande atratividade para os investidores estrangeiros.
- d) As altas taxas de desemprego e a informalidade da economia brasileira serviriam de “amortecedor” para a crise.
- e) Os brasileiros não especulavam no mercado imobiliário norte-americano.

A alternativa **b** está **CORRETA**, pois o Brasil ficou protegido dessa crise do sistema financeiro dos Estados Unidos, porque o sistema bancário brasileiro apresentava alto grau de solidez e baixo envolvimento com o mercado de capitais externo. Ademais, os sucessivos **superávits comerciais**, ocorridos desde o ano de 2003, serviu como **escudo protetor da influência da moeda norte-americana**. Nesse período, o Brasil já contava com aumento de credibilidade internacional, sendo alvo de atratividade para o capital estrangeiro; e como apresentava bom nível de empregos, conseguiu manter a economia aquecida. Por fim, cabe destacar que a crise iniciou com a moratória de hipotecas norte-americanas, as quais poderiam ter brasileiros como clientes do sistema bancário por aplicar no mercado imobiliário, dado que tais instituições flexibilizaram requisitos para liberação de crédito.

9.7.5. Incentivo à transparência fiscal em 2009

O ano de 2009 marca a exigência de transparência de dados financeiros para todos os entes federativos mediante a publicação da Lei Complementar nº 131/2009, a qual determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O termômetro dessa atividade é apresentado por um indicador (o índice de transparência) cujo objetivo é fomentar a transparência ativa das Administrações Públicas de todos os níveis ao estabelecer competição saudável entre os gestores federais, estaduais e municipais para estimulá-los a exercer o princípio da publicidade das contas públicas. Salienta-se que no ranking²⁵ de 2012 o estado de São Paulo apresentou o melhor

desempenho e o de Mato Grosso do Sul, o pior.

Tal incentivo à divulgação é reflexo das imposições do FMI, desde a década de 1980, para aperfeiçoar as estatísticas fiscais. Neste sentido, o Brasil possui um dos sistemas de estatísticas fiscais mais abertos e transparentes do mundo, em comparação aos demais países emergentes.

Essa tendência de estímulo ao governo aberto propicia o aumento do controle do gasto público, ao aproximar os dados fiscais dos olhos e ouvidos do cidadão, o grande responsável pelo controle social. Destaca-se a grande importância deste tipo de controle, uma vez que a capacidade operacional dos órgãos técnicos de controle, tais como controladorias e tribunais de contas, revela-se insuficiente para verificar a boa e regular aplicação de gastos públicos. O movimento de governo aberto resultou na publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei nº 12.527/2011.

Questão de concurso – Esaf

(MPOG – ATPS – 2012) Qualquer cidadão brasileiro tem acesso à informação e os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem disponibilizar as informações mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da Administração Pública e as diretrizes previstas em lei e decreto de acesso à informação. Sujeitam-se à lei de acesso a informação os órgãos:

- a) Da Administração direta e empresas com regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.
- b) Da Administração direta, atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de Direito Público ou Privado obtidas pelo Banco Central do Brasil.
- c) Da Administração direta, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.
- d) Da Administração direta e as informações previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça.
- e) Da Administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

A alternativa **e** está **CORRETA**, uma vez que a LAI abrange **órgãos da Administração direta** de todos os Poderes e Ministério Público, bem como **entidades da Administração indireta** de todos os entes políticos, incluindo as empresas controladas, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 12.527/2011.

A LAI apresenta nova classificação para o tratamento de restrição de informações, a qual é dividida em ultrassecreta, secreta ou reservada, cujos respectivos prazos máximos de restrição são 25, 15 e 5 anos.

Questão de concurso – Esaf

(MPOG – ATPS – 2012) O acesso à informação é objeto de lei e decreto que regulamentam, entre outros pontos, a informação pública e secreta. Considerando uma informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, a informação poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada e os respectivos prazos máximos de restrição de acesso são:

- a) De 25 (vinte e cinco) anos para informação ultrassecreta; de 20 (vinte) anos para informação secreta; de 5 (cinco) anos para informação reservada.
- b) De 30 (trinta) anos para informação ultrassecreta; de 15 (quinze) anos para informação secreta; de 5 (cinco) anos

- para informação reservada.
- c) De 25 (vinte e cinco) anos para informação ultrassecreta; de 15 (quinze) anos para informação secreta; de 10 (dez) anos para informação reservada.
- d) De 25 (vinte e cinco) anos para informação ultrassecreta; de 15 (quinze) anos para informação secreta; de 5 (cinco) anos para informação reservada.
- e) Sem tempo determinado para informação ultrassecreta; de 20 (vinte) anos para informação secreta; de 5 (cinco) anos para informação reservada.

A alternativa **d** está **CORRETA**, em conformidade com o art. 24 da Lei nº 12.527/2011, pois a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como **ultrassecreta, secreta ou reservada**. A informação fica sujeita a prazos máximos de restrição de seu acesso, que vigoram a partir da data de sua produção, tais como:

- I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;
- II – secreta: 15 (quinze) anos; e
- III – reservada: 5 (cinco) anos.

9.8. Trajetória da dívida pública no Brasil de 1980 a 2006

O histórico da dívida pública brasileira pode ser decomposto em seis períodos, por evidenciarem distintas causas de oscilações da dívida, mediante aumentos (↑) e reduções (↓) da relação Dívida/PIB, conforme demonstra a tabela abaixo:

PERÍODO	D/PIB	CAUSA
1981/1984	↑	Déficit fiscal e estagnação econômica
1985/1989	↓	Crescimento econômico, aumento da receita de senhoriagem, subindexação da dívida, e aceleração da inflação
1990/1994	↓	Déficit público baixo devido à diminuição significativa das NFSP, senhoriagem elevada, privatizações, e diminuição da dívida externa devido ao aumento das Reservas Internacionais
1995/1998	↑	Déficit público alto e senhoriagem reduzida
1999/2002	↑	Efeitos dos ajustes patrimoniais decorrentes de passivos ocultos , aumento da dívida pública atrelada ao câmbio devido ao impacto da desvalorização cambial.
2003/2006	↓	Superávit primário e valorização cambial.

Inflação no Enfoque das Finanças Públicas

Conceito de inflação

Inflação representa aumento **contínuo** (não esporádico) e **generalizado**, dos preços dos produtos e serviços, sendo um fenômeno natural da economia.

Causas de inflação

Suas causas, de acordo com a visão clássica, ocorrem de duas formas relacionadas aos elementos da estrutura de mercado:

- a) **Aumento de custos da oferta (produtos)** – é o aumento de preços decorrente da elevação de custos relativos a salários, insumos, juros, margens empresariais ou de choques de oferta, causados por guerras, quebra de safras ou cartéis. A título de exemplo, cita-se o aumento do custo com combustível que impacta no custo do frete;

essa situação é comum no Brasil por priorizar a malha rodoviária como estrutura de escoamento. Tal desestabilização econômica é tida por inflação de oferta ou choque de oferta ou inflação de custos.

- b) **Aumento de demanda (compradores)** – é o aumento de preços decorrente da elevação do consumo pessoal (C), dos gastos com investimentos (I) e dos gastos do governo (G) e exportações líquidas ($X - M$). Essa desestabilização econômica é tida por inflação de demanda ou choque de demanda. A título de exemplo, cita-se o caso do boom da taxa de natalidade.

A associação desses dois tipos de causa resulta em um tipo de inflação conhecida como **estruturalista ou modelo híbrido**, a qual combina dois itens: a) aumento de preços pelo estrangulamento de oferta devido a reduzida capacidade de investimento, de importação e de produção de bens e serviços; e b) elevação estrutural da demanda devido à urbanização e à industrialização.

Cabe destacar um tipo de inflação tida por inercial, decorrente de uma teoria defendida pelos inercialistas, que pautam-se pelo aumento de preços na economia mediante os reajustes nominais de salários, preços, impostos, dívidas, como medida de recomposição da inflação passada, sendo tais **aumentos repassados como custos para a produção**, favorecendo a inercialização de um patamar inflacionário, fenômeno tido por inflação inercial. Percebe-se que o mecanismo adotado aqui é a mera indexação à correção monetária de variáveis como salários, impostos, câmbio, tarifas públicas. Esse tipo inflacionário marcou as finanças públicas no período do movimento pró-estabilização, pois foi alvo de uma das providências estabelecidas nos Planos Cruzado e Collor.

Medidas de combate à inflação

Considerando que a inflação revela um aspecto de desestabilização econômica, ela pode ser combatida pelas seguintes medidas:

- a) **Mediante política monetária, ao aumentar a taxa básica de juros**, a Selic, com o intuito de reduzir o crédito e restringir o investimento (I).
- b) **Mediante política comercial, ao aumentar as importações (M)**, com o intuito de aumentar a concorrência de produtos no mercado nacional.

Efeitos no preço das políticas fiscal e monetária no curto e longo prazo

Os efeitos das políticas fiscal e monetária **não afetam o nível de preços (P) no curto prazo**, tendo como uma das causas desse fenômeno a rigidez contratual, podendo citar aqui o caso da rigidez salarial, a qual é pautada pela vigência de prazos contratuais. Desse modo, tais políticas possuem eficácia no nível de preços no longo prazo, tendo em vista que a flexibilidade de alteração contratual reflete no aumento de preço por representar item de custo. A título de exemplo, cita-se o aumento salarial permitido por liberações contratuais, o qual será repassado no aumento de custo da produção, podendo inclusive provocar a inflação de custos.

Inflação nas finanças públicas

O impacto da inflação nas finanças públicas pode ser demonstrado em diversos aspectos, seja na influência de um déficit elevado no aumento da senhoriagem (financiamento inflacionário do déficit), com efeito, na subida do indexador de preços, seja na relação

direta de quanto mais inflação, maior seria o déficit, tendo em vista a diminuição do valor real da receita, fenômeno conhecido como **“Efeito Tanzi”**. Efeito relacionado à queda da receita decorrente da corrosão do seu valor real por meio da combinação de dois fatores: a) defasagem do tempo entre o fato gerador do tributo e seu efetivo recolhimento; b) taxa de inflação. A título de exemplo, cita-se a corrosão da receita de IPI decorrente da venda de um produto, cujo valor real do imposto era 100 cruzeiros quando da ocorrência do fato gerador, embora fosse recolhido com alguns dias de defasagem, quando o valor real do IPI já seria algo menor do que 100 cruzeiros. Portanto, o **“Efeito Tanzi” representa aumento do déficit por reduzir as receitas**.

Tal efeito não impactou as finanças públicas brasileira de modo significativo, tendo em vista a metodologia de indexação dos tributos ao cobrar valor expresso em unidade de referência²⁶ e não em moeda nacional, bem como a diminuição do intervalo de recolhimento dos impostos.

A inflação também pode ajudar o governo no ajuste das contas públicas ao reduzir o valor real da despesa em relação aos valores dotados no orçamento, fenômeno conhecido como **“Efeito Tanzi da despesa”** ou **“Efeito Tanzi ao contrário”** ou **“Efeito Bacha”**. Tal medida pautava-se pela **administração de recursos “na boca do caixa”**, ou seja, no atraso do pagamento de gastos, a fim de artificializar corrosão de seu valor real, baseando-se apenas na defasagem do tempo entre o compromisso e o pagamento da despesa, por não indexá-la à inflação.

A combinação desses efeitos, indexação da receita e dilação de pagamento de despesas, resultou em melhoria das NFSP no conceito operacional, em que pese ocorrer aumento da inflação. Cabe destacar que tais práticas eram criticadas por manipular o resultado fiscal, tendo em vista o uso da inflação como um tipo de “véu” no sentido de encobrir tais resultados, sem a adoção de medidas de caráter estrutural para redução do déficit, tal como o corte de despesas.

Os fracassos dos planos de estabilização, implantados na segunda metade dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, revelou que o sucesso no combate à inflação dependia da combinação de medidas de desindexação da economia com implementação de vigorosas políticas fiscal e monetária. Como medida fiscal, foi aprovado, em 1994, o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual diminuía as alíquotas de transferências vinculadas, representando contenção temporária de gastos relativos às transferências intergovernamentais, ou seja, medida de combate ao aumento de gastos determinados pela CF/1988. O FSE teve importância na busca do equilíbrio fiscal, o qual representou a primeira medida expressa no Plano Real.

“Imposto Inflacionário”

O “imposto inflacionário” não é um tipo de tributo, mas é um **ganho de rentabilidade sobre as disponibilidades do governo que estão indexadas à taxa de inflação**, que possui função de “alíquota”, incidente sobre a base monetária, que tem função de “base de cálculo”. Aqui cabe fazer um paralelo com a curva de Laffer, pois tal ganho possui um ponto máximo em função do aumento da taxa de inflação, tendo em vista que a hiperinflação diminui a demanda por moeda e causa a desmonetização da economia,

reduzindo por consequência a base monetária. Cabe destacar que no período de 1995 a 1998 ocorreu o virtual desaparecimento do imposto inflacionário graças à estabilização de preços.

Tal estabilização também impactou a metodologia de NFSP ao retirar a aplicabilidade do conceito operacional e tornar o déficit nominal no conceito oficial adotado pelas autoridades econômicas.

Inflação e Riscos Fiscais

A inflação é medida considerada, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, como fator de risco relativo às variações da receita e da despesa, pois possui impacto relevante na maioria dos itens de receitas públicas, bem como nos itens de despesa pública principalmente no que concerne à estimativa do salário mínimo.²⁷

Dica: Efeitos da inflação sobre as contas públicas:

- a) **“Efeito Bacha”** – visa à redução do valor real dos gastos públicos, em razão da sua corrosão pela inflação ao retardar os pagamentos. Desse modo, utiliza a corrosão inflacionária e o tempo para reduzir o DÉFICIT PÚBLICO.
- b) **“Efeito Tanzi”** – é a redução do valor real da receita por não indexá-la à inflação e por não recolhê-la aos cofres públicos em tempo hábil. Desse modo, pauta-se apenas pela variável tempo e não é medida que reduz o DÉFICIT PÚBLICO.

Exercícios

1. (Esaf/MPOG – ATPS – 2012) Conforme José Eustáquio Diniz Alves, “durante os anos de 1950 e 1980 a economia brasileira cresceu, em números redondos, a uma média de 7%, enquanto a população cresceu 2,8% ao ano. A renda *per capita* cresceu 4,2% ao ano”. A essa evolução estão relacionados diversos fenômenos econômicos e sociais. A seguir, são enunciados três fenômenos econômicos sociais
 - I. Esses trinta anos marcaram o melhor período de crescimento de toda a história brasileira.
 - II. Nesse período, no Brasil ocorreu a passagem de uma sociedade rural e agrária para uma sociedade urbana e industrial.
 - III. O desenvolvimento industrial esteve associado a um grande aumento da produtividade do trabalho. Esse avanço, entretanto, foi acompanhado de crescente desigualdade na distribuição da renda.Quanto a esses enunciados a opção CORRETA é:
 - a) Apenas o I está correto.
 - b) Apenas o II está correto.
 - c) Apenas o III está correto.
 - d) Todos estão corretos.
 - e) Nenhum está correto.
2. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU) o Controle Social tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades. Isso significa que o Controle Social permite:
 - a) Substituir os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.
 - b) Substituir as ações de controle interno dos órgãos públicos pelo Controle Social.
 - c) Complementar os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos (que geralmente não dispõem de quantidade suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada despesa realizada).
 - d) Que os cidadãos orientem a administração na gestão dos recursos públicos, mas sem exigir que o gestor público preste contas de sua atuação.
 - e) Substituir, mediante convênio entre entidades do Terceiro Setor e a Administração Pública, os órgãos de controle

interno.

3. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) No “Milagre Econômico Brasileiro”, período da história recente da economia brasileira caracterizado por altas taxas de crescimento econômico, pode-se observar:
- a) Aumento na demanda de bens de consumo não duráveis, em detrimento do consumo de bens não duráveis.
 - b) Redução do investimento das empresas estatais.
 - c) Recuperação do investimento público em infraestrutura.
 - d) Redução das exportações devido à deterioração dos termos de troca.
 - e) Déicits contínuos na balança comercial brasileira.
4. (Esaf – MPOG – ATPS – 2012) O Paeg (Plano de Ação Econômica do Governo) do governo Castelo Branco adotou um conjunto de medidas para conter a inflação e promover o crescimento econômico. O Plano tinha como meta:
- a) Reduzir o déficit público via aumento de receitas e redução dos gastos.
 - b) Ampliação do crédito via redução da taxa de juros.
 - c) Aumento dos salários reais e da demanda agregada.
 - d) Ampliar a capacidade de financiamento da economia por meio do aumento da propensão marginal a consumir.
 - e) Reduzir a participação do capital estrangeiro na economia.
5. (Cespe – DPF – Agente – 2012) A inflação de demanda resultante do aumento da renda dos cidadãos foi uma das principais causas do fracasso dos planos econômicos adotados no Brasil nos anos 80 do século XX.
6. (Cespe – DPF – Agente – 2012) No final do século passado, apesar de o Brasil ter apresentado constantes superávits primários, ele não necessariamente pagou os juros da dívida pública acumulada em períodos anteriores.
7. (Esaf – AFRF – Tributária – 2005) A Constituição de 1988 teve como objetivo o fortalecimento da Federação. Identifique qual a mudança provocada na tributação pela mesma, que não é verdadeira.
- a) Aumentou o grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios e descentralizou os recursos tributários.
 - b) Atribuiu competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sucessor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).
 - c) Reduziu os recursos disponíveis da União, por meio do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas.
 - d) Obrigou o governo federal a criar novos tributos e elevar as alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios.
 - e) Obrigou à União a recompor sua receita utilizando outros tributos tecnicamente melhores do que o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, do ponto de vista da eficiência do sistema econômico como um todo.
8. (Esaf – STN – AFC – 2005) A Constituição de 1988, ao introduzir mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970. Com relação ao sistema federativo do Brasil, aponte a opção NÃO pertinente.
- a) Entre 1985 e 1990, a autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária.
 - b) Com a nova Constituição, a percentagem de impostos federais que compõem o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) subiu, atingindo 22,5% em 1993.
 - c) A descentralização fiscal atingiu o auge na metade dos anos 1980.
 - d) A deterioração das condições econômicas após a abertura do mercado brasileiro à competição externa não permitiu que os estados e municípios exercessem plenamente a autonomia supostamente concedida pela descentralização política e fiscal.
 - e) Após a Constituição de 1988, a falta de planejamento quanto à transferência de responsabilidades de gastos públicos foi especialmente destacada no que diz respeito aos estados, que não tiveram uma especificação de atribuições.
9. (Esaf – STN – AFC – 2013) Na crise financeira mundial iniciada em 2008, os reflexos mais perceptíveis no Brasil foram relacionados à incerteza em relação ao cenário global, à piora nas condições de financiamento das

empresas e à aversão ao risco por parte dos investidores. Nesse cenário fez-se necessária a ação de uma política fiscal anticíclica, no sentido de atenuar os efeitos da crise. Indique a opção INCORRETA com relação à crise.

- a) No caso do Brasil, é consenso que o impacto foi significativo, principalmente se a base de comparação for as crises que afetaram a economia brasileira, nas décadas de 1980 e 1990.
- b) No lado real da economia, observou-se uma rápida desaceleração, interrompendo o ritmo de crescimento que vinha sendo observado há vários trimestres.
- c) É importante ressaltar a dificuldade de respostas rápidas a variações na demanda agregada via política fiscal, principalmente em função da anualidade do orçamento e da rigidez orçamentária.
- d) A resposta da política fiscal à crise ocorreu tanto pelo lado da receita, quanto da despesa, com o objetivo de estímulo à demanda agregada.
- e) Do lado da despesa foram tomadas medidas, entre elas, o reajuste do salário mínimo, o pacote da habitação, a extensão dos prazos e elegibilidades do seguro-desemprego e o reajuste do Bolsa-Família.

10. (Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) A análise da evolução das contas do governo no período de 1983 a 1988 demonstra que a crise financeira decorre não apenas da deterioração do resultado primário, mas principalmente da forte retração da disponibilidade de financiamento não inflacionário.

(Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) A respeito de economia, julgue as questões seguintes.

- 11. A elevação das taxas internacionais de juros em 1979 resultou, entre outros fatores, na forte contração da atividade econômica na economia brasileira nos anos de 1982 e 1983.
- 12. Em 1982, apesar da moratória mexicana, o Brasil não teve problemas para financiar o déficit em seu balanço de pagamentos porque os fundamentos macroeconômicos do país eram sólidos e a liquidez internacional era abundante.

(Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) A respeito de economia, julgue as questões seguintes.

- 13. A hipótese de inflação inercial é característica fundamental dos Planos Cruzado e Collor.
- 14. Com a implantação do Plano Real no Brasil e o fim da elevada taxa de inflação, a economia brasileira apresentou tendência de resultado nominal positivo.
- 15. (TC-DF – AFCE – 2012) Com relação a políticas econômicas, à dívida pública e ao comportamento da economia brasileira, julgue o item seguinte.

Diferentemente de outros planos de estabilização econômica, adotados no Brasil até 1994, o Plano Real, além de não prever o congelamento de salários, foi abertamente discutido por representantes do governo, pelo Congresso Nacional e pelo público especializado.

- 16. (Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) A solicitação de informação relativa ao resultado das prestações de contas referentes a exercícios anteriores de determinado órgão público independe de motivação, podendo qualquer cidadão ter acesso a essa informação.

(Cespe – TCE-ES – ACE – 2012) Mudanças na organização pública Alfa estão sendo implementadas para propiciar o alcance de resultados, seguindo modelos adotados por organizações privadas. A Alfa também facilitará o acesso do cidadão aos seus atos, resultados, processos, custos operacionais e administrativos por meio de portal na internet, o que elevará suas despesas com investimentos em TI.

Com respeito a essa situação hipotética, julgue as questões que se seguem.

- 17. Infere-se da situação apresentada que a Alfa está se alinhando com os pressupostos de *accountability*.
- 18. Se a Alfa for um órgão regulador do setor da sua área de atuação e se não intervier nos mecanismos de mercado para proteger determinados grupos do mercado nacional, ela estará agindo em consonância com os pressupostos do estado do bem-estar.

Gabarito

1 – D 4 – A 7 – E 10 – C 13 – C 16 – C
2 – C 5 – C 8 – C 11 – C 14 – E 17 – C
3 – C 6 – C 9 – A 12 – E 15 – C 18 – E

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. MEDEIROS, Márcio Bastos. SILVA, Paulo Henrique Feijó. Gestão de Finanças Públicas. 2^a ed. Brasília: Gestão Pública. 2008.
- ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário esquematizado. 2^a ed. São Paulo: Método. 2008.
- AVARTE, Paulo Roberto, BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. 2^a ed., 10^a reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000.
- . Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- . Decreto n^o 93.872/1986. Unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Decreto n^{os} 2.271, de 7 de julho de 1997; 7.654, de 23 de dezembro de 2011.
- . Decretos-Leis n^{os} 2.848, de 7 de dezembro de 1940; 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- . Dívida Pública: a experiência brasileira. Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (Orgs.). Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.
- . Leis n^{os} 4.320, de 17 de março de 1964; 6.404, de 15 de dezembro de 1976; 8.666, de 21 de junho de 1993; 10.028, de 10 de outubro de 2000; 10.180, de 6 de fevereiro de 2001; 12.527, de 18 de novembro de 2011; 12.708, de 17 de agosto de 2012.
- . Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5^a ed., Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.
- . Manual de Finanças Públicas; Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira. 6^a ed. Brasília: Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, 2008.
- . Portaria n^o 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.
- . Portaria Interministerial n^o 507/2011, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.
- . Resoluções n^o 40/2001; 43/2001, do Senado Federal. Resolução n^o 1/2006 do Congresso Nacional.
- . Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Versão 2013. Brasília, 2012.
- CHIAVENATO, Idalberto. Administração-Geral e Pública. 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 3^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FERRARI, Ed Luiz. Contabilidade-Geral. 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FERREIRA, Marlos Vargas. Finanças Públicas. 1^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FERREIRA, Ricardo J. Contabilidade Básica. 6^a ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IUDÍCIBUS, Sergio de. Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sérgio. AFO – Administração Financeira e Orçamentária. 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria, legislação e jurisprudência. 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MISSAGIA, Luiz Roberto; VELTER, Francisco. Contabilidade Avançada. 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NASCIMENTO, Leonardo do, CHERMAN, Bernado Creimer. Contabilidade Pública. Rio de Janeiro: Ferreira, 2007.

NASCIMENTO, Sávio. Contabilidade-Geral: Esaf: questões comentadas e organizadas por assunto. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

NASCIMENTO, Sávio. Lei de Responsabilidade Fiscal: 1^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise das Demonstrações Contábeis de empresas. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

VARIAN, Hal R. Microeconomia. Maria José Cyhlar Monteiro (trad. da 6^a ed. original). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 3^a reimpressão.

Notas

Capítulo 1

- 1 De acordo com Richard Musgrave, finanças públicas “é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de **problemas da política econômica** que envolve o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos”.
- 2 **Reserva internacional** – quantidade de moeda estrangeira que o governo mantém em seu Tesouro para arcar com as obrigações financeiras internacionais, como a dívida externa. Também é uma medida de sua capacidade de intervir no mercado de câmbio de forma a promover a estabilidade do valor de sua moeda em relação a outras moedas.
- 3 **Base Monetária** – é a parcela do passivo monetário do Banco Central correspondente ao somatório do papel-moeda emitido e das reservas bancárias.
- 4 Cabe citar as principais razões para retenção da moeda pelos agentes econômicos:
 - a) **Demanda da moeda para transações:** é o efeito transação, ou seja, a necessidade de ter papel-moeda em poder do público para realizar os pagamentos operacionais, tais como aluguel, condução e alimentação.
 - b) **Precaução:** as pessoas previdentes sempre têm certa soma em seu poder, reservada para um imprevisto, tal como problemas de saúde, a colisão do automóvel. Aqui a necessidade é um aspecto de contingência financeira para lidar com os riscos.
 - c) **Especulação:** decorre da necessidade de atingir ganhos mediante a aplicação em títulos, que rendem juros, pois nada acontece com o dinheiro quando está simplesmente em casa ou depositado em um banco na modalidade conta-corrente. Neste caso ocorre o fenômeno da conversão do ativo monetário, que não apresenta rentabilidade, em ativo financeiro, o qual apresenta rentabilidade.
- 5 Essa política representa o aspecto mais importante das medidas de política econômica e por isso será tratada com mais detalhes no Capítulo 4, que trata dos objetivos da política fiscal.
- 6 Criado pela Lei nº 4.595/1964 com vistas a substituir o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito – Sumoc.
- 7 Taxa Selic: taxa média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia.
- 8 O órgão central é o Ministério do **Planejamento, Orçamento e Gestão** (MPOG) do Poder Executivo, conforme a Lei nº 10.180/2001.
- 9 As atividades de programação financeira da União são realizadas pela Administração Financeira Federal, organizada na forma de sistema, cujo órgão central é a **Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda**, a qual compete elaborar a sua programação financeira. (arts. 10 e 12 da Lei nº 10.180/2001)
- 10 **Produção dos três setores da economia**, o primário – extração de insumos, o secundário – transformação de insumos, e o terciário – circulação de bens e serviços.
- 11 A **sistemática de metas para a inflação** é definida pelo Decreto nº 3.088/1999, as quais são fixadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, mediante proposta do ministro de Estado da Fazenda. Considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância. Essa variação é medida pelo índice de preços escolhido pelo CMN, relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário.
- 12 Contingenciamento legal previsto na LRF: “Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a **realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, **os Poderes e o Ministério Público promoverão**, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela LDO.”
- 13 A **apuração do resultado fiscal** pelo regime de caixa visa compatibilizar as metodologias utilizadas pela STN (acima da linha) e pelo Bacen (abaixo da linha).
- 14 Os **comentários dos exercícios** constam do **Documento Complementar a este livro**, disposto no site da editora Elsevier. Não deixem de ler, tendo em vista o aprofundamento de assuntos contidos nos comentários.

Capítulo 2

- 1 O pensamento liberal foi inserido mediante a obra A riqueza das nações em 1779.
- 2 A crise de 1929 ocorreu principalmente devido a sintomas de crises periódicas intrínsecas do sistema capitalista. A

destruição do mercado foi iniciada pelas grandes empresas, monopólios, protecionismo e sindicatos. A esse fator somam-se os efeitos de superprodução decorrente da Primeira Guerra Mundial, resultando em um choque de oferta, o que ocasionou a depressão dos anos 1930.

3 O assunto funções clássicas será abordado também no Capítulo 4, ao tratarmos das políticas alocativas, distributivas e de estabilização, uma vez que o objetivo aqui é apenas apresentar as três funções clássicas do governo.

4 Bens públicos possuem características que inviabilizam o fornecimento pelo sistema de mercado, tais como a dificuldade de se estabelecer o preço para seu consumo.

5 A ideia de Pareto é expressa pelo Ótimo de Pareto: a melhora da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras.

6 Fórmula do Indicador econômico sem considerar as relações do país com o resto do mundo, ou seja, as exportações (X) e importações (M).

Capítulo 3

1 Não excludente – é quando o uso por um cidadão não exclui o uso de outro consumidor.

2 Não rival – é a consequência por não excluir outro usuário, o que não causa rivalidade entre os consumidores, vez que seu custo de ofertar para um indivíduo a mais é igual a zero.

3 O fomento é a função estatal de estímulo às atividades do setor privado, sendo representado pelo alto número de transferências voluntárias a instituições de mercado mediante os principais instrumentos: convênios, contratos de repasse, despesas públicas com subvenções sociais e econômicas, bem como auxílios.

4 Eficiência de Pareto: uma estrutura econômica eficiente é aquela para a qual não existe outra estrutura em que é possível melhorar um dos indivíduos sem piorar outro.

Capítulo 4

1 A **Demanda Agregada** (DA) é representada pela soma das variáveis Consumo – C; Gastos Governamentais – G; Investimento – I; Exportação – X; e pela diminuição da variável Importação – M. Logo, $DA = C + I + G + X - M$.

2 **Base Monetária (B)**: é dada pelo **passivo monetário das autoridades monetárias**, sendo constituída de 3 (três) parcelas: Papel-Moeda em Poder do Público (PMpp) + PM em caixa dos bancos criadores de moeda (PMbc) + reservas bancárias (DBC_{AM}).

O PMpp é saldo do Papel-Moeda em Circulação subtraído do Caixa em Moeda Corrente dos Bancos e não se trata efetivamente do saldo em circulação nem do saldo emitido. Já o saldo do Papel-Moeda em Circulação equivale ao saldo do Papel-Moeda Emitido subtraído do Caixa do Bacen. Por fim, os saldos de Papel-Moeda decorrem de um tipo de Papel-Moeda subtraído do Caixa de alguma instituição financeira. As **Reservas Bancárias** equivalem aos **Depósitos Compulsórios** dos Bancos Comerciais mantido no Bacen, mais o Papel-Moeda em **Caixa dos Bancos Comerciais**. Assim, tais reservas representam o caixa dos bancos comerciais, tanto o dinheiro depositado obrigatoriamente no Banco Central quanto o dinheiro livre para intermediação financeira.

3 Taxa de depósitos compulsórios é o nível de depósito de dinheiro, exigido pelo Banco Central – Bacen, dos bancos comerciais.

4 Operações com mercado aberto são as transações feitas pelo Bacen voltadas para a compra e venda de **títulos da dívida pública**.

5 Cabe destacar que a **doutrina moderna** inclui a função regulatória, tendo em vista o papel de Estado regulador. **Função regulatória**: estabelecer regras sobre a atuação de agentes econômicos, visando mudar custos e benefícios a fim de buscar a eficiência econômica, mediante a internalização de externalidades, a geração de simetria de informação e a desconcentração da oferta. A evidência desse mecanismo é a criação das Agências Reguladoras.

6 Art. 4º, inciso V, da Lei nº 12.593/2012.

7 Gastos sociais são significativamente altos no Brasil e se dividem em cinco tipos: a) gastos diretos; b) transferências constitucionais; c) renúncias fiscais (gasto indireto) e subsídios; d) gastos realizados pelo Sistema “S”; e) FINANCIAMENTOS com fins sociais e condições favorecidas.

8 A focalização das despesas indica em que proporção os gastos ou benefícios do programa estão mais concentrados nas camadas mais carentes. Cabe destacar que a política pública da educação evidencia **falha na focalização** do acesso, uma vez que as universidades públicas atendem predominantemente a classe mais rica, revelando um aspecto regressivo do gasto público que ocorre em sua maior parte no nível superior de ensino. Observam-se dois erros na focalização do acesso dessa política: a) **ineficiência do alcance**, pois exclui do programa pessoas pertencentes ao público-alvo; b) **vazamento do programa**, pois inclui pessoas não pertencentes ao público-alvo, como ocorre no caso de financiamento estudantil para estudante de classes média e alta.

9 Art. 4º, inciso I da Lei nº 12.593/2012.

10 Art. 4º, incisos III e VIII, da Lei nº 12.593/2012.

Capítulo 5

- 1 O assunto pode ser aprofundado no livro Lei de Responsabilidade Fiscal do autor Sávio Nascimento, Elsevier.
- 2 O termo senhoriagem originou-se do fato de o rei, o senhor, ter o poder para cunhar moeda nos Estados absolutistas. O conceito técnico de senhoriagem é o poder de compra resultante de um fluxo de emissão nominal de base monetária, o que exige definir um índice de preços de referência. Essa medida da política monetária corresponde à relação entre a base monetária emitida no período (S) sobre o índice de preço (P).
- 3 Art. 177. Constituem monopólio da União:
(...)
§ 4º. A lei que instituir **contribuição de intervenção no domínio econômico** relativa às atividades de importação ou comercialização de **petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível** deverá atender aos seguintes requisitos:
I – os recursos arrecadados serão destinados:
(...)
c) ao **financiamento de programas de infraestrutura de transportes**.
- 4 A curva de Arthur Laffer não apresenta forma exata.
- 5 **Trade Off (dilema)** – é uma situação que expressa um **conflito de escolha**, caracterizando uma ação econômica que visa solucionar um problema, mas incorre em outro. Exemplo: Ao aplicar capital em um investimento há um dilema entre baixo risco do capital e alta rentabilidade, ao escolher baixo risco ocorre renúncia à alta rentabilidade. Aqui, vale a ideia que cada escolha é uma renúncia.
- 6 Elasticidades-preço da oferta são a medida de impacto da quantidade ofertada em relação ao aumento proporcional de preço.
- 7 Elasticidades-preço da demanda indicam a mudança percentual na quantidade comprada em resposta a uma alteração percentual no preço.
- 8 **Concorrência ou competição perfeita** é o tipo de estrutura de mercados em que nenhum participante possui o poder de mercado para definir o preço de um produto homogêneo (quando o produto de uma empresa é, do ponto de vista dos consumidores, igual ao produto das demais empresas do mesmo ramo específico). As características dessa concorrência são a existência de muitos compradores e vendedores, produto homogêneo, livre entrada e saída de novas empresas na indústria (ramo específico), informação perfeita e **preços homogêneos, ou seja, as empresas praticam o preço de mercado, dificultando o repasse de tributos para o consumidor**. Essa estrutura ocorre em termos teóricos, uma vez que há restrições práticas para sua implantação, existindo muito poucos mercados com essa característica. Em razão desse caráter, a concorrência perfeita pode ser utilizada como benchmarking, um ponto de referência, para avaliar outros mercados, tais como a concorrência imperfeita no mundo prático.
- 9 Inflação de demanda é a situação econômica na qual a demanda por bens/serviços é maior que a quantidade ofertada de bens/serviços disponíveis nos mercados. Sua causa usual decorre do aumento do volume de meios de pagamento em nível maior que o aumento da produção, resultando em aceitação de pagar valores maiores pela mesma quantidade de produto. O assunto inflação será melhor abordado em tópico do Capítulo 9.
- 10 A classificação da despesa quanto a natureza do gasto na esfera federal apresenta como elemento da despesa para as transferências federativas o código 81 - **Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas**: Despesas orçamentárias decorrentes da transferência a outras esferas de governo de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, prevista na CF ou em leis específicas, cuja competência de arrecadação é do órgão transferidor.
- 11 As transferências para os municípios foram receitas cruciais para a melhora do resultado fiscal, partindo de déficit para superávit, da grande maioria dessas instâncias políticas, após a publicação da LRF; em que pese poucos municípios ter aumentado suas receitas próprias ou reduzido as despesas de custeio
- 12 Cabe destacar que as transferências realizadas pela União apresentam um caráter mais progressivo.

Capítulo 6

- 1 Variável fluxo é aquela que decorre de valores transitórios, os quais possuem caráter temporário como ocorre com os resultados contábeis que são relativos ao período de apuração.
- 2 Em contraposição às receitas primárias, cita-se o conceito das **receitas não primárias ou financeiras**: aquelas que não contribuem para o resultado primário ou **não alteram o endividamento líquido do governo** (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação (registro da dívida decorrente da operação de crédito) ou extinguem um direito (baixa do direito a receber de empréstimos concedidos pelo governo), **ambos de natureza financeira**, junto ao setor privado interno e/ou externo. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos de dívidas, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), **das privatizações** e outras. (MTO 2013)
- 3 **Poupança (S)** é a parcela da **renda não consumida** em um dado período, podendo ser considerado que essa parcela se

materializa na aquisição de títulos do sistema financeiro para serem direcionados à aplicação de investimentos (I), o que resulta na igualdade expressa na teoria macroeconômica: **S = I**.

4 Valores correntes são aqueles que consideram o efeito da inflação do período, devendo atualizar o valor inicial ou constante por índice de preço definido.

5 A título de esclarecimento apresenta-se o modelo do Demonstrativo de Resultado Primário, definido pela STN, no Documento Complementar a este livro, disposto no site da Editora Elsevier.

6 **Juros nominais** resultam da multiplicação dos juros reais por um fator; no caso da atualização monetária o fator é dado pelo índice de preços; assim, em um contexto inflacionário os juros nominais são maiores que os juros reais.

7 Dados extraídos do site do Tesouro Nacional. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br

8 Extraída do AMF da LDO/2013.

9 A título de esclarecimento apresenta-se o modelo do Demonstrativo de Resultado Nominal, definido pela STN, no Documento Complementar a este livro, disposto no site da Editora Elsevier.

10 A STN é o órgão central de contabilidade da União conforme dispõe o art. 17 da Lei nº 10.180/2001:

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I – a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

Cabe informar que a STN também é órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, responsabilizando-se pela **gestão da dívida pública federal**, mediante as seguintes competências (incisos IV, V, VI do art. 12):

a) **gerir a dívida pública** mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;

b) **controlar a dívida decorrente de operações de crédito** de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional;

c) **administrar as operações de crédito** sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;

Capítulo 7

1 Os problemas das finanças públicas brasileira relativos às décadas passadas serão apresentados no Capítulo 9 – Economia Contemporânea.

2 Evasão fiscal é quando o contribuinte adota **meios ilícitos** para não ser tributado ou ser de modo menos oneroso. Elisão fiscal é a conduta do contribuinte consistente na prática de ato ou celebração de negócio **legalmente enquadrado (lícito)** em hipótese visada pelo contribuinte, acarretando isenção, não incidência ou incidência menos onerosa.

3 O risco de mercado pode ocorrer nos casos de o aumento da taxa de câmbio ou do índice de inflação representar fator de reajuste da dívida, ou seja, quando ela estiver indexada a tais variáveis econômicas (pós-fixada). Cabe lembrar que tanto a variação cambial da dívida, quanto a variação monetária da dívida são despesas, implicando o déficit orçamentário.

4 Os depósitos judiciais são efetuados a favor da União, com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas inclusive as relativas às contribuições previdenciárias, que estão sendo discutidas judicialmente.

5 A administração dos haveres financeiros da União por parte da STN está focada no gerenciamento de diversos grupos de ativos, com destaque para empresas extintas e privatizações.

6 Créditos do Bacen referem-se basicamente aos direitos, com as instituições em liquidação, originários de operações de assistência financeira (Proer) e de saldos decorrentes de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias.

7 A título de esclarecimento apresenta-se, no Documento Complementar a este livro disposto no site da Editora Elsevier, o modelo do **Demonstrativo de Receita Corrente Líquida**, focado nos dados qualitativos, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) da União.

8 Mês de referência – mês em que já encerrou a competência de contas, ou seja, mês fechado contabilmente; geralmente é considerado o último mês em relação ao mês atual. Exemplo: o mês de calendário é maio, o mês de referência é abril.

9 A título de exemplo de compensação, cita-se a previsão da desoneração de contribuição previdenciária patronal de empresas do ramo de TI, expressa no Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social):

“Art. 201-D. As **alíquotas** de que tratam os incisos I e II do art. 201, em relação às empresas que prestam serviços de Tecnologia da Informação – TI e de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, **ficam reduzidas** de acordo com a aplicação sucessiva das seguintes operações:

§ 11. A **União compensará**, mensalmente, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **no valor correspondente à renúncia previdenciária decorrente da desoneração** de que trata este artigo, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social. (Incluído pelo Decreto nº 6.945, de 2009)

§ 13. O **valor estimado da renúncia será incluído na Lei Orçamentária Anual**, sem prejuízo do repasse enquanto não constar na mencionada Lei.”

10 De acordo com a LDO/2013, é possível apenas a combinação de requisitos constantes nos modos I e II.

11 **Ordenador de Despesa** é a autoridade responsável por atos de execução orçamentária e financeira de recursos públicos, cuja responsabilidade deve ser inscrita nos órgãos de contabilidade. O art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967 dispõe sobre o OD da seguinte maneira:

“Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o Ordenador da Despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º. Ordenador de Despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º. O Ordenador de Despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.” (grifo nosso)

12 Cabe observar que o **aumento real do salário mínimo** (item IV.2 do Demonstrativo de Expansão das DOCC) corresponde ao crescimento real do PIB e representa despesa permanente de caráter obrigatório. Por outro lado, o **aumento nominal do salário mínimo não** é considerado aumento permanente de despesa obrigatória, sendo medida de política distributiva por visar a sua valorização.

13 No que tange à transparência da gestão fiscal, cabe frisar que o **demonstrativo da margem de expansão das DOCC** faz parte do AMF; bem como o PLOA conterá o **anexo de medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC)**.

14 Em relação à prorrogação de contratos administrativos, cabe informar sobre a duração desses contratos conforme o art. 57 da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto** quanto aos relativos:

II – à **prestação de serviços** a serem executados de **forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º. É **vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.**”

15 “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência e, também, ao seguinte: X – a **remuneração dos servidores públicos e o subsídio** de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por **lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

16 Dados disponíveis em:
http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp.

17 <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2011/Apresentacao.asp>.

18 A classificação por categoria econômica apresenta dois aspectos: corrente e capital.

RECEITA:

- **Receitas Orçamentárias Correntes** aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com **efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido** (deixa o governo mais rico). Ex.: Arrecadação de Imposto de Produção Industrial (IPI).
- **Receitas Orçamentárias de Capital** aumentam as disponibilidades financeiras do Estado de forma diversa das Receitas Correntes, pois em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (não deixa o governo mais rico). Exemplo: Receita decorrente de um empréstimo.

DESPESA:

- **Despesas Correntes**: todas as despesas que **não contribuem**, diretamente, para a formação ou aquisição de um **bem de capital**. Ex.: Pagamento de salário (não contribui para adicionar nenhum bem ao patrimônio).
- **Despesas de Capital**: aquelas despesas que **contribuem**, diretamente, para a formação ou aquisição de um **bem de capital**. Ex.: Gasto com construção de uma escola (forma o bem de capital: edifício).

19 A **classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos** tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a **receita orçamentária**, esse código tem a finalidade de **indicar a destinação de recursos** para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Este mecanismo contribui para os **recursos com destinação vinculada**, ou seja, direcionado a uma finalidade específica conforme o parágrafo único, do art. 8º, e inciso I, do art. 50, da LRF (MCASP – aspecto orçamentário).

20 **Grupo de Natureza da Despesa (GND)** é um **agregador de elementos** de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, sendo dividido em seis grupos:

- a) três para Despesas Correntes: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes.
- b) três para Despesas de Capital: 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

21 **Classificação funcional** indica “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Segrega as dotações orçamentárias em **funções e subfunções**. A **função** pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, por exemplo: cultura, educação, saúde, defesa etc. A **subfunção** deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da

natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. Ex.: Função: **26 – Transporte**; Subfunção: **781 – Transporte Aéreo** (Portaria MOG nº 42/1999).

22 A título de esclarecimento apresenta-se, no Documento Complementar a este livro disposto no site da Editora Elsevier, o Demonstrativo Simplificado do RREO conforme modelo apresentado pela STN.

23 A regra é a não inscrição do empenho de despesa não liquidada como RPNP, exceto para quatro itens, conforme dispõe o Decreto nº 93.872/1986:

“Art. 35. O **empenho de despesa não liquidada será considerado anulado** em 31 de dezembro, para todos os fins, **salvo quando**:

I – **vigente o prazo para cumprimento da obrigação** assumida pelo credor, nele estabelecida;

II – **vencido o prazo** de que trata o item anterior, mas **esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento** da obrigação assumida pelo credor;

III – se destinar a **atender transferências a instituições públicas ou privadas**;

IV – corresponder a **compromissos assumidos no exterior**.”

24 A título de esclarecimento apresenta-se, no Documento Complementar a este livro disposto no site da Editora Elsevier, o Demonstrativo Simplificado do RGF, conforme modelo apresentado pela STN.

Capítulo 8

1 A matéria pertinente à receita é disciplinada, em termos gerais, pelos arts. 3º, 9º, 11, 35 e 57 da Lei nº 4.320/1964, sendo que os arts. 9º. e 11 tratam especificamente da classificação da receita.

2 A Lei nº 8.666/1993 dispõe, em seu art. 56, sobre garantias exigida pelo governo nas contratações, que representam ingresso extraorçamentário:

“Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida **prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras**.

§ 1º. Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II – seguro-garantia;

III – fiança bancária.

(...)

§ 2º. A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no § 3º deste artigo.

(...)

§ 4º. **A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato** e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.”

3 As operações de crédito, via de regra, classificam-se como receita orçamentária. As ARO representam uma exceção à regra dessas operações, pois se classificam como **receita extraorçamentária**, conforme o art. 3º da Lei nº 4.320/1964, por não representarem novas receitas ao orçamento. Cabe salientar que o assunto Operações de crédito também é tratado nos arts. 32 a 39 da LRF.

4 O Princípio da Universalidade estabelece que **todas** as receitas e **todas** as despesas devem constar na LOA a fim de propiciar controle eficaz das finanças públicas. Esse princípio possui fonte legal nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, bem como também está estabelecido implicitamente no art. 165, § 5º da CF/88:

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

(...)

§ 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.”

Cabe destacar que a exigência da inclusão, entre as peças da Lei Orçamentária Anual, do orçamento de investimentos das empresas estatais é uma das inovações trazidas pela CF/1988, a fim de atender à universalidade. Já na CF/1969, foi dado um tratamento flexível ao princípio, implicando liberdades com que operava a burocracia econômica, o que gerava sérias

distorções no âmbito das finanças públicas por não considerar o universo das receitas e das despesas.

5 A classificação orçamentária da receita é regulamentada conforme as seguintes Portarias:

No âmbito da União por meio de Portaria da **SOF**

Estados e municípios por meio de Portaria Interministerial (**SOF e STN**)

6 A classificação da receita pública apresentada segue os ditames do Manual Técnico do Orçamento – MTO/2013, documento oficial para dispor sobre assuntos orçamentários. Desse modo, os critérios apresentados não exauram o assunto classificação das receitas.

7 “Art. 11. A receita classifica-se nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

8 “Art. 167. São **vedados**:

(...)

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

9 Pode-se dizer, em termos gerais, que há destinações vinculadas e não vinculadas:

a) **destinação vinculada**: processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às **finalidades específicas estabelecidas pela norma**. Salienta-se que a vinculação de receitas resulta de ato normativo.

b) **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. Tal destinação propicia caráter flexível à alocação de recursos e está mais relacionada aos impostos, via de regra, tendo em vista o **princípio da não afetação da receita de impostos**.

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

§ 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.”

11 A dotação global denominada “**Reserva de Contingência**” e a **Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor – RRPPS**, quando houver, serão identificadas no orçamento de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e “99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e **subfunção** e estrutura programática, onde o “x” representa a codificação das ações e o respectivo detalhamento, conforme dispõe a Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18 de junho de 2010. Desse modo, tais reservas serão identificadas pelo **último dígito da subfunção**.

12 Com vistas de atender ao detalhamento do gasto público, a **ação orçamentária** apresenta os seguintes atributos (dados qualitativos e quantitativos): Título, Descrição, Produto, Unidade de Medida, Especificação do Produto, Tipo, Forma de Implementação, Detalhamento da Implementação, Base Legal, Unidade Responsável, Custo Total Estimado do Projeto, Total Físico, Duração do Projeto, Justificativa para a Repercussão Financeira do Projeto sobre o Custeio da União e Plano Orçamentário, conforme expressa o MTO/2013.

13 A classificação por código decimal expressando a natureza do recurso financeiro aplica-se tanto para a receita quanto para a despesa:

“Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo 2.

§ 1º Os itens da **discriminação da receita e da despesa**, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão **identificados por números de códigos decimal**, na forma dos Anexos 3 e 4.”

14 Regulamentada pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

15 “Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital”

16 Despesas orçamentárias com a cobertura do resultado negativo do Banco Central do Brasil, como autoridade monetária, apurado em balanço, nos termos da legislação vigente.

- 17 Despesas orçamentárias relativas à **mão de obra constantes dos contratos de terceirização**, de acordo com o art. 18, § 1º, da LRF, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.
- 18 Despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo receptor, inclusive **as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado**, observado o disposto na legislação vigente.
- 19 Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras **de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos**, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da LRF.

Capítulo 9

- 1 Esse período marca o auge da participação estatal na economia não só no Brasil, mas em todo mundo.
- 2 Uma das razões para estatização dos setores de energia elétrica e telecomunicações é a **existência de economia de escala**, ou seja, para que o serviço chegue ao cidadão com uma tarifa razoável é necessário concentrar a demanda em poucas firmas ofertantes; assim, a produção se torna mais eficiente devido à concentração de alta quantidade de produto favorecer um custo mais baixo.
- 3 A Sumoc possuía antes de 1964 atribuições típicas de um banco central, sendo responsável por operacionalizar a política cambial e monetária.
- 4 A Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) passou a se denominar Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), alteração decorrente do Plano Cruzado, em 1986, com vistas a evitar o reajustamento da economia.
- 5 No período de 1985-1989 a 1990-1994 houve melhora de indicadores fiscais; o superávit primário do setor público passa de 0,7% para 2,8% do PIB e a conta de juros reais diminui de 5,8 para 2,8% do PIB nesses períodos.
- 6 Possuiu a função de indicador de desempenho da política fiscal, por desconsiderar em parte a influência da política monetária, ou seja, não era uma medida fiscal que eliminasse completamente os efeitos da inflação.
- 7 Como evidência de problemas na metodologia adotada para apurar NFSP, ocorreu em 1991 a situação de divulgar superávit operacional; e após a revisão do Bacen, a situação era de déficit.
- 8 Resultado da combinação de baixos níveis de arrecadação com aumento significativo do gasto público, tal como a **despesa com pessoal e encargos sociais**.
- 9 A medida representou o controle orçamentário dos serviços da dívida pública mobiliária e submeteu à aprovação do Congresso Nacional **os limites de endividamento**; colocando fim, em termos práticos, nos efeitos da Lei Complementar nº 12/1971.
- 10 A globalização expressa contexto de integração econômica internacional, representando a **mais dramática mudança da política econômica do mundo em desenvolvimento, desde o período da Segunda Guerra Mundial**, com os governos adotando reformas radicais com o objetivo de integrar suas economias nos mercados globais, dando destaque à implantação do Mercosul, uma **união aduaneira** como medida da política comercial.
- 11 A receita passou de 23,7% do PIB em 1989 para 27,9% em 1994; já os juros reais líquidos de um valor médio de 5,8% do PIB em 1989 para 2,8% em 1994.
- 12 O Efeito Tanzi será abordado no tópico Inflação no enfoque das finanças públicas.
- 13 A despesa com juros reais no período de 1990 a 1994 teve uma média de 3,3% do PIB, a dos anos 1995 a 1998 foi de 4,6%.
- 14 A demanda por despesas públicas é expressa em grande parte pelos direitos sociais expressos no art. 6 da CF/1988: “Art. 6º. São direitos sociais a **educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição.”
- 15 A CF/1988 estabelece competência ao Senado Federal para limitar a dívida estadual nos seguintes termos: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
- V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos municípios;
- VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;”
- 16 A venda de bancos estaduais foi medida adotada pelo **Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)** — implementado em 1995 vigorou até 2000, quando da implementação da LRF —, o qual teve por finalidade a recuperação de instituições financeiras que estavam com graves problemas de caixa, o que poderia gerar uma crise econômica sistêmica. Ademais, cabe citar o **Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)**, iniciado em 1996, cuja finalidade é criar condições para a **redução da presença do**

setor público estadual na atividade financeira bancária, mediante transformação e/ou privatização dos bancos oficiais; regulamentar mecanismos que permitem o aumento da supervisão bancária, principalmente com a criação da responsabilidade solidária das auditorias contábeis e dos auditores independentes; estimular medidas saneadoras para a redução das situações overbanking (excesso de bancos) e overbranched (excesso de agências bancárias) e de despesas com pessoal, além das próprias liquidações extrajudiciais de instituições que apresentavam graves irregularidades.

17 Tal medida foi importante para a recuperação de superávits primários dos estados, dado que diminui a NFSP, por evitar a rolagem da dívida estadual, que passaram a quitar juros e amortização do capital e não apenas o pagamento dos juros.

18 Nesses ganhos estão incluídas receitas derivadas do **leilão das empresas da Telebras**, as quais foram consideradas em parte como receitas de concessão, e em parte como privatização. Tal discriminação é vista como artifício contábil para diminuir a NFSP, já que os ganhos com alienação das empresas (privatização) são direcionados para reduzir a dívida no critério “abaixo da linha”.

19 A CF/1988 expressa que **aumento do salário mínimo** provoca efeito fiscal de impactar o **incremento de gastos previdenciários** conforme dispõe o art. 201:

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

§ 2º. **Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.**”

20 **Especulação** é a atividade caracterizada pela compra e venda de ativos financeiros com vistas a obter lucro elevado, no curto prazo, em função das **oscilações em suas cotações**. Cabe salientar que ela difere da aposta por ser capaz de estimar, mediante análise econômica, uma relação de risco retorno que não está refletida nos ativos.

21 **Risco-país** é um indicador econômico-financeiro que mede a possibilidade de que mudanças no ambiente de negócios de um determinado país **impacte negativamente o valor dos investimentos estrangeiros**. Esse índice é informado pelas agências de classificação de risco que informam sobre a segurança de investir em determinado país mediante classificações ou ratings de risco-país. O objetivo é analisar o risco-país associado a investimentos em ativos financeiros, tais como títulos e ações **mediante análise das finanças de governos e empresas para que investidores estrangeiros possam aplicar capitais em títulos da dívida daqueles governos e empresas**.

22 Fator previdenciário foi importante para reduzir o gasto médio com benefícios no caso de os trabalhadores optarem por aposentar mais cedo, sendo reflexo da mudança da metodologia de cálculo das aposentadorias que deixou de considerar a média dos últimos 36 meses de contribuição da vida ativa. Esta **equação foi de encontro à função distributiva** por beneficiar as categorias de maior renda que recebiam proventos muito superiores à média de contribuições, sendo substituída pela utilização dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 (período marco da estabilização de preços).

23 Commodities são habitualmente substâncias extraídas da terra e que mantém até certo ponto um preço universal, seu significado literal é mercadoria, e o termo é utilizado para designar bens e às vezes serviços que não possuem marcas, ou seja, para os quais existe demanda sem atender à diferenciação de qualidade do produto no conjunto dos mercados e entre vários fornecedores. A título de exemplo, citam-se o petróleo, o leite, o cobre, e produtos agrícolas.

24 Indicador de solvência externo, tido por coeficiente de endividamento externo: Dívida Externa Líquida/Exportações de bens, representa o uso de capital externo sobre as vendas externas. Cabe destacar que tal índice é um aspecto restrito do indicador amplo Dívida/PIB, vez que enfatiza termos da política comercial, tendo atingido em 2006 o menor coeficiente desde de 1955.

25 Fonte: <http://indicedetransparencia.com/resultado-2012/>.

26 Mecanismo de indexação inserido no conceito legal de tributo, expresso no art. 3º do CTN.

27 **Salário mínimo** é o principal parâmetro a ser considerado na avaliação do risco fiscal da despesa, salientando que a Lei nº 12.382/2011 expressa: o **salário mínimo** de 2013 **será determinado de acordo com a variação acumulada** do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – **INPC** verificada no período de janeiro a dezembro de 2012.



SÁVIO NASCIMENTO

Finanças Públicas

**Teoria e mais de 200 questões
comentadas**

SÉRIE PROVAS
& CONCURSOS

- **Inclui tópicos relativos à Reforma Tributária e ao Federalismo Fiscal;**
- **Inclui provas da Tesouro Nacional e Tribunal de Contas;**
- **Material Complementar na web:
Comentários para as questões e
Resumo dos capítulos**