

# Finanças Públicas

Nazareno Nesi

Florianópolis  
2010



Nazareno Nesi

# Finanças Públicas

Curso  
Superior de  
Tecnologia  
em Gestão  
Pública



Florianópolis

2010

2ª edição - 1ª reimpressão

Copyright © 2010, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina / IF-SC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através do IF-SC. O leitor compromete-se a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal. A reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. O conteúdo desta obra poderá ser citado em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais, desde que com a correta identificação da fonte. A cópia total ou parcial desta obra sem autorização expressa do(s) autor(es) ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cabíveis à espécie.

N459f Nesi, Nazareno

Finanças públicas / Nazareno Nesi. – 2 ed. – Florianópolis :

Publicações do IF-SC, 2010.

82 p. : il. ; 27,9 cm.

Inclui Bibliografia.

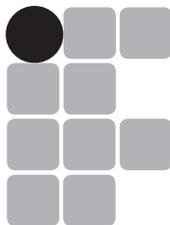
978-85-62798-28-3

1. Economia. 2. Economia – finanças públicas. 3. Atividade fiscal do Estado. 4. Política tributária. 5. Gestão pública. I. Título.

CDD: 336

Sistema de Bibliotecas Integradas do IF-SC  
Biblioteca Dr. Hercílio Luz – Campus Florianópolis  
Catalogado por: Augiza Karla Boso CRB 14/1092  
Rose Mari Lobo Goulart CRB 14/277

1ª reimpressão - 2011



**INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**  
SANTA CATARINA

#### Ficha técnica

Organização **Nazareno Nesi**

Comissão Editorial **Paulo Roberto Weigmann**  
**Dalton Luiz Lemos II**

Coordenação do Curso Superior de **Felipe Cantório Soares**  
Tecnologia em Gestão Pública **Marcelo Tavares de Souza Campos**

Coordenação de Produção **Ana Paula Lückman**

Capa, Projeto Gráfico **Lucio Santos Baggio**

Produção e Design Instrucional **Edson Burg**

Editoração Eletrônica **Angelita Corrêa Pereira**



# Sumário

9 Apresentação

11 Ícones e legendas

**13 Unidade 1** **Finanças públicas, teorias, falhas de mercado, desemprego, inflação, bens públicos e a evolução da receita**

15 ■ 1.1 Finanças públicas

16 ■ 1.2 Teoria das finanças públicas

17 ■ 1.3 A evolução da receita

**21 Unidade 2** **Atividade fiscal do Estado e a política tributária, tipos de impostos, a fiscalização e controle**

23 ■ 2.1 Atividade fiscal do Estado e a política tributária

24 ■ 2.2 A teoria da tributação

28 ■ 2.3 Espécies de tributos

29 ■ 2.4 A criação de novos impostos

32 ■ 2.5 Curva reversa

33 ■ 2.6 Os efeitos de custo a médio e longo prazos, e o crescimento econômico sobre a distribuição da carga fiscal

**39 Unidade 3** **A responsabilidade do Estado na Economia**

41 ■ 3.1 Atribuições do Estado

42 ■ 3.2 Teoria dos bens disponíveis na economia

43 ■ 3.3 Funções econômicas do Estado

45 ■ 3.4 A postura fiscal e a reação fiscal dos Estados brasileiros

**51** **Unidade 4** **A Importância da política tributária e a classificação da receita orçamentária na gestão pública**

- 53** ■ 4.1 Orçamento público
- 55** ■ 4.2 Atualidade do orçamento público
- 55** ■ 4.3 O Estado de direito e o orçamento
- 59** ■ 4.4 Receita pública
- 60** ■ 4.5 Despesas e seus aspectos

**67** **Unidade 5** **Lei de Responsabilidade Fiscal e déficit público**

- 69** ■ 5.1 Lei de Responsabilidade Fiscal
- 69** ■ 5.2 O que o governo pode gastar com seu pessoal
- 71** ■ 5.3 Os limites da dívida pública e os créditos
- 73** ■ 5.4 Transparência da gestão fiscal
- 73** ■ 5.5 Relatório de gestão fiscal

**78** Considerações finais

**79** Referências

**82** Sobre o autor

# Apresentação

Caro estudante, bem-vindo à unidade curricular Finanças Públicas!

Nosso objetivo é fazer com que você identifique as fontes de obtenção de conteúdo acerca das normas que regulamentam as Finanças Públicas, através de noções que permitam reconhecer a função do Estado e dos instrumentos financeiros, como renda, receita, financiamento, dívida pública, controle, impostos, sistemas tributários e distribuição orçamentária.

Também pretendemos evidenciar a importância do gestor público e das fundamentações teóricas na economia do Estado.

A denominação Finanças Públicas, apresentada de uma forma global, foi criada quando do impacto das receitas e despesas públicas na economia.

Pela frequência com que se debate no setor público, esta unidade curricular pode até parecer um tanto pretensiosa, quando se trata da economia no Brasil.

Enfim, os problemas econômicos do setor público estão relacionados no dia-a-dia da nossa sociedade. Ainda que seja uma parcela importante da política orçamentária, dificilmente ela poderia ter uma participação exclusiva.

A política fiscal e a gestão pública são elementos fundamentais na administração pública, a fim de conter as suas negligências.

É neste contexto que entra a atividade fiscalizadora, de extrema importância para a questão de confiança que a sociedade deve ter em relação às atividades do governo em geral.

Espero que o seu contato com Finanças Públicas seja simples e agradável, e que extrapole as suas expectativas!

Um forte abraço,

*Professor Nazareno Nesi*



# Ícones e legendas



## Glossário

A presença deste ícone representa a explicação de um termo utilizado durante o texto da unidade.



## Lembre-se

A presença deste ícone ao lado do texto indicará que naquele trecho demarcado deve ser enfatizada a compreensão do estudante.



## Saiba mais

O professor colocará este item na coluna de indexação sempre que sugerir ao estudante um texto complementar ou acrescentar uma informação importante sobre o assunto que faz parte da unidade.



## Para refletir

Quando o autor desejar que o estudante responda a um questionamento ou realize uma atividade de aproximação do contexto no qual vive ou participa.

## Destaque de texto

A presença do retângulo com fundo colorido indicará trechos importantes do texto, destacados para maior fixação do conteúdo.

## Link de hipertexto

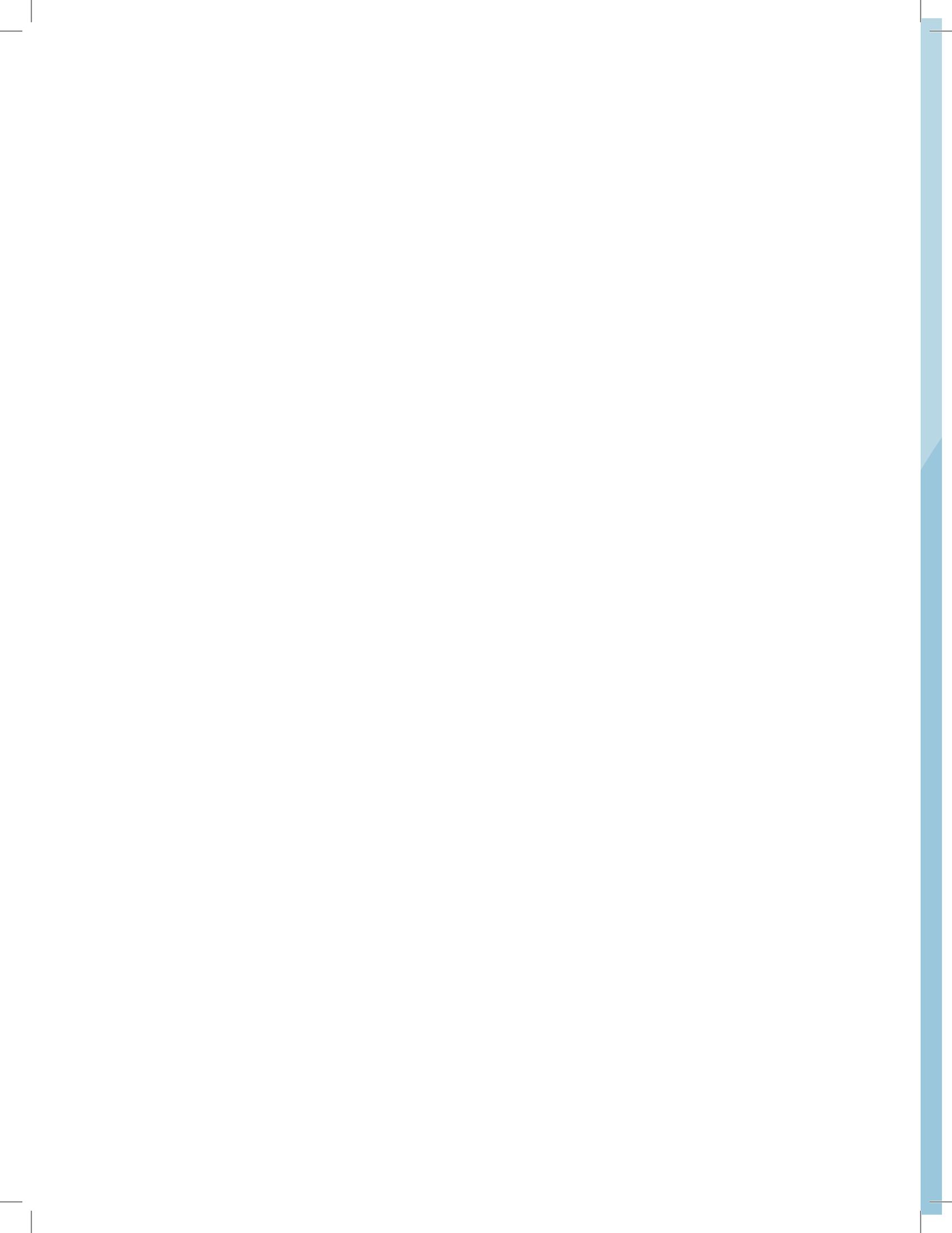
Se no texto da unidade aparecer uma palavra **grifada** em cor, acompanhada do ícone da seta, no espaço lateral da página, será apresentado um conteúdo específico relativo à expressão destacada.

## Destaque paralelo

O texto apresentado neste tipo de box pode conter qualquer tipo de informação relevante e pode vir ou não acompanhado por um dos ícones ao lado.



Assim, desta forma, serão apresentados os conteúdos relacionados à palavra destacada.



**Finanças  
públicas,  
teorias, falhas  
de mercado,  
desemprego,  
inflação, bens  
públicos e a  
evolução da  
receita**

Unidade

## Competências

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar o que são Finanças Públicas e seus conceitos através das teorias, das falhas de mercados, dos bens públicos, do desemprego e da inflação, bem como das evoluções da receita.

# 1 Finanças Públicas, teorias, falhas de mercado, desemprego, inflação, bens públicos e a evolução da receita

## 1.1 Finanças Públicas

Temos por objetivo, nesta unidade, identificar o que são Finanças Públicas e seus conceitos através das teorias, das falhas de mercados, dos bens públicos, do desemprego e da inflação, bem como das evoluções da receita. Na evolução, vamos apresentar uma noção geral, mostrando que as Finanças Públicas não são tão novas, pois apareceram na Idade Medieval. Pretendemos, também, sensibilizar você para a relevância que as Finanças Públicas têm nas atividades governamentais.

Recomendamos que você leia atentamente o texto e busque informações complementares a ele. Sugerimos ainda que busque informações em outras fontes de conhecimento.

Existem dois pontos de vista que podem ser fundamentais para as Finanças Públicas. O primeiro é definido como disciplina de estudo focada no conhecimento, em que está inserido o estudo das receitas, das despesas, do orçamento e da dívida pública. O segundo ponto está relacionado com as Finanças Públicas, no contexto das atividades financeiras do Estado, com a necessidade de satisfazer os interesses públicos.

Os gestores públicos, no exercício das atividades financeiras, executam ações em favor da sociedade relacionadas a bens e serviços, como saúde pública, educação, segurança e outros.

No decorrer das nossas atividades, vamos debater um tema de grande relevância para a economia de um país: as receitas públicas, com o objetivo de contribuir de forma perfeita e durável na formação dos estudantes de gestão pública.

O assunto é importante para aqueles que, como cidadãos, procuram compreender o funcionamento da máquina pública, exercendo seus direitos e cidadania, principalmente para a fiscalização de seus representantes políticos.

Na primeira parte, conceituaremos receitas públicas, em sentido extenso e restrito.

Serão também tratadas as fases e a evolução histórica, da Idade Antiga aos dias atuais.

Veremos, também, que existem três classificações, cujos critérios são: a **regularidade**, a **origem** e a **legalidade**.

Fazem parte também da nossa análise, as noções e tipos de receitas originárias e derivadas, a natureza e as instituições financeiras, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal e outros que constituirão nossos estudos, e que irão fazer parte dos meios acadêmicos e da vida profissional dos futuros gestores públicos.

A empresa pública necessita de dinheiro para poder atender às suas finalidades. O ingresso do dinheiro nos cofres públicos é denominado de **entrada**, mas nem toda entrada é caracterizada como receita.

Para Baleeiro (2004, p. 226), receita “é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem qualquer reserva, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.

De acordo com o entendimento acima, Campos (2003, p. 230) assegura que a receita pode ser **ampla** ou **restrita**.

No primeiro caso “corresponde à mera entrada ou ingresso de dinheiro nos cofres do Estado” onde corre o risco de ser devolvido. Já no outro caso, não existe a obrigatoriedade de devoluções futuras.

Segundo definição de Baleeiro (1995, p. 6), Finanças Públicas

*é a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.*

## 1.2 Teoria das Finanças Públicas

A teoria das Finanças Públicas tem sua fundamentação nas falhas existentes no mercado, que acabam apresentando necessidades como a intervenção do governo, estudando as suas funções, a tributação e os gastos públicos.

Algumas entradas de receitas são provisórias e têm de ser desenvolvidas como os depósitos recolhidos ao Tesouro.

### 1.2.1 Falha de mercado

A falha de mercado está relacionada com a teoria do bem-estar social, em condições especiais, quando o mercado competitivo apresenta alocação de recurso.

No momento em que não se consegue mais a alocação dos recursos para gerar um grau de satisfação de certa pessoa, sem intervir na situação de outro indivíduo, ocorre o “**ótimo de Pareto**”, assim como a existência de bens públicos, falhas de competição, monopólios naturais, mercados incompletos, desemprego e inflação.

### 1.2.2 Desemprego e inflação

Sem a intervenção do governo, o mercado pode apresentar grandes níveis de desemprego e inflação. Nesse caso, o governo implanta uma política de manutenção econômica para a estabilização dos preços e dos empregos.

Reduzindo o desemprego, automaticamente aumentará o consumo, estabilizando o preço, gerando produção e desenvolvimento no sistema econômico.

### 1.2.3 Bens públicos

Bens públicos são os bens consumidos por um indivíduo que não prejudica os demais, pois todos se beneficiam da sua produção. Temos como exemplo a ampliação da iluminação pública em uma via, em que todas as pessoas que utilizam esta via serão beneficiadas.

São exemplos de bens públicos: justiça, segurança e defesa nacional. Na Contabilidade Pública são classificados como **bens intangíveis**. Já as praças, ruas e iluminação pública são classificados como **bens tangíveis**.

## 1.3 A evolução da receita

A receita, durante a sua evolução, passou por cinco fases importantes na história:

- **Mundo Antigo:** a receita era cobrada com violência, pilhagem, saques e exploração do povo, que não tinha como questionar seus direitos.

**Ótimo de Pareto:** o ponto é um ótimo de Pareto se, e somente se, nenhum indivíduo pode estar em uma posição melhor sem fazer com que outro indivíduo assuma uma posição pior.



**Bens intangíveis:** que não se pode ou não se deve tocar, ou seja, bens que não possuem propriedade física, podem ser patentes, direitos autorais, marcas, etc. Fonte: [http://www.net-saber.com.br/resumos/ver\\_resumo\\_c\\_46719.html](http://www.net-saber.com.br/resumos/ver_resumo_c_46719.html).

**Bens tangíveis:** aquilo que pode ser tocado, real ou concreto, ou seja, são objetos materiais, como máquinas, veículos, propriedades etc. Fonte: [http://www.net-saber.com.br/resumos/ver\\_resumo\\_c\\_46719.html](http://www.net-saber.com.br/resumos/ver_resumo_c_46719.html).



Leia o texto "O Crescimento Como Condição da Sustentabilidade Fiscal", de Geraldo Biasato Júnior, publicado em "Política Econômica em Foco", nº 5, novembro–2004/abril–2005.



Para aprofundar mais os temas abordados nesta unidade, realize pesquisa nos seguintes livros:

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de administração financeira**. 10 ed. 2004.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

**Constituição da República Federativa do Brasil**. 24. ed. Org. Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2005.



- **Idade Medieval:** a receita era considerada excepcional e explorada pelo Estado.
- **Fase Regaliana:** determinadas cobranças eram feitas através de terceiros, explorando serviços de pedágio cobrados nas pontes ou estradas reais.
- **Estágio tributário:** os recursos advinham de coerção dos indivíduos quanto ao pagamento de tributos, sendo estes a principal renda que o Estado disponibilizava.
- **Fase social:** esta fase, considerada a última, é tida como social porque o governo usava os tributos com finalidades extrafiscais.

As receitas públicas podem ser classificadas a partir de alguns critérios, como o de **regularidade, origem e legalidade:**

- **Regularidade:** está contemplado na Constituição Federal de 1988, em seu art. 154, II, que diz que a receita pode apresentar-se como **ordinária** ou **extraordinária:**
  - **ordinárias:** são aquelas que aparecem regularmente no patrimônio público desenvolvido pelo Estado;
  - **extraordinárias:** são as que aparecem excepcionalmente por força de decreto, como no caso de guerra.
- **Origem:** é praticamente obtido pela exploração de atividades econômicas do Estado;
- **Legalidade:** está contido no art. 11.1º, 2º e 4º da lei nº 4320/64, que caracteriza a diferença entre a receita corrente e o capital de acordo com a fonte que deu origem.

## Síntese

Ao longo da unidade 1, você teve a oportunidade de assimilar o que são Finanças Públicas, suas definições e a evolução da receita.

A partir dessas noções teóricas, você agora pode identificar as Finanças Públicas, o significado de bens públicos, desemprego e inflação no contexto da economia do Estado.

Na próxima unidade, você terá contato com a atividade financeira do Estado. Vamos adiante e bom estudo!



# Atividade fiscal do Estado e a política tributária, tipos de impostos, fiscalização e controle

Unidade

2

## Competências

Ao concluir o estudo desta unidade, você será capaz de compreender como funciona e qual a relação entre o processo de formação de renda, através das atividades fiscais do Estado e as políticas tributárias, os tipos de impostos, bem como a sua fiscalização e controle.

## 2 Atividade fiscal do Estado e a política tributária, tipos de impostos, fiscalização e controle

### 2.1 Atividade fiscal do Estado e a política tributária

A lei que regulamenta as atividades estatais e seus órgãos é a Constituição, que estabelece as competências, atribuições e os princípios norteadores da matéria. As atividades do Estado são regulamentadas pela Constituição orçamentária, que é uma subdivisão da Constituição financeira junto com a Constituição tributária e moratória. Essa Constituição é responsável pelas regras de arrecadação, receita e realização de despesas.

O Estado, quando aplica e executa os recursos, tem a finalidade de custear os serviços em prol do bem-estar da sociedade, chamados de Ação Fiscal.

Existem vários argumentos que procuram justificar o processo de intervenção do Estado na economia. Um deles é o “regime Keynesiano” do economista inglês **Jonh Maynard Keynes**, que surgiu na crise econômica da década de 1920.

Esse modelo tem o envolvimento ativo e direto do Estado na **fomentação**.

É importante a participação do Estado na economia, e em função disso é que, após a década de 1930, aparece como uma das principais características nas Finanças Públicas: o Estado como o interventor da aplicação dos tributos.

Na intervenção do Estado na ordem econômica, podemos apontar três objetivos principais de acordo com Musgarve (apud REZENDE, 2001):

- promover ajustamentos na locação de recursos;
- promover ajustamentos na distribuição de renda;
- manter a estabilidade econômica.

#### **John Maynard Keynes**

(1883–1946) é considerado um dos mais importantes economistas de toda a história. Em 1919 publicou *As Consequências Econômicas da Paz* que teve grande impacto político em praticamente todas as nações capitalistas. Durante os anos 1920, as suas teorias econômicas analisaram a necessidade da interferência do Estado nos mercados instáveis do pós-guerra. Em 1932 Keynes redigiu seu *Tratado Sobre a Reforma Econômica*. Sua última obra, talvez a mais importante, foi publicada em 1936, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Fonte: [http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789\\_u462.jhtm](http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789_u462.jhtm). Acesso em 28 out. 2008.



**Fomentação:** promover o progresso, o desenvolvimento, estimular, facilitar, favorecer os setores econômicos das indústrias, comércios e finanças.



**Bens Públicos:** a principal característica dos bens públicos e que os distingue dos privados refere-se à impossibilidade de excluir determinados indivíduos ou seguimentos da população de seu consumo. Fonte: Resende (2001).



A necessidade de promover os serviços públicos por meios coletivos é chamada de **bens públicos**, que são eles:

- **gerais ou universais:** é identificada a necessidade coletiva, executando o serviço. O pagamento desse serviço é cobrado através de impostos;
- **particulares, especiais ou específicos:** Estes serviços são chamados indivisíveis ou individualmente, e seu pagamento é executado em forma de taxa.

As duas atividades exigem a intervenção do Estado.

## 2.2 A teoria da tributação

Os reis na Idade Média já cobravam, de seus súditos, valores em troca de proteção. No Direito Tributário, até hoje, são discutidos os princípios da teoria em relação à cobrança de tributos.

A liberação dos recursos do governo é determinada pelo fluxo de arrecadação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Como acontece na gestão de recursos das empresas, o governo também gera seus recursos para a liberação de verbas orçamentárias de acordo com a sua receita em disponibilidade.

A liberação dos recursos é administrada pela STN, através de decreto, que é conhecido por “Decreto de Programação Financeira”.

No início de cada ano, a STN divulga o decreto, em que impõe os limites mensais, com contingência orçamentária.

Toda a arrecadação do governo é proveniente dos órgãos arrecadadores, destacando-se, principalmente, a Receita Federal (SRF), o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e dos órgãos executores, como os ministérios, as secretarias e outros, através de tributos e recursos específicos.

O financiamento dos gastos públicos ocorre através da Secretaria de Orçamentos Públicos, de acordo com as receitas oriundas dos impostos, taxas, contribuições, tarifas, ou por fontes de recursos que são arrecadados, com a venda de serviços.

A ação fiscal governamental está classificada em duas bases, que são:

**Política Tributária e Política Orçamentária.**

### 2.2.1 Política tributária

A política tributária está relacionada com a captação dos recursos, que serão aplicados de acordo com a necessidade da administração pública, nas esferas da União, Distrito Federal, estados e municípios.

### 2.2.2 Política orçamentária

A política orçamentária é aplicada através do planejamento feito pelo governo, de acordo com a sua capacidade, colocando à disposição da sociedade os recursos, através dos seus representantes no Senado Federal.

Conforme definição de Baleeiro (1995, p. 8), a atividade financeira divide-se em quatro atividades:

- como obter a receita;
- como criar crédito;
- como gerir orçamento público;
- como despende despesa.

Nem todas as receitas públicas podem ser consideradas **movimento de fundos**, pois estão condicionadas à devolução, quando apenas estão em trânsito nos cofres do governo.

Podemos citar alguns movimentos de fundos:

- movimento de caixas;
- empréstimo ao tesouro;
- restituições de empréstimos;
- **caução**, fiança e depósito;
- **indenizações de direito civil**.

Deodato (1973, p. 270) define a receita pública como “o capital arrecadado do povo coercitivamente, tomando por empréstimo (no caso, empréstimo compulsório) ou produzido pela renda dos bens ou pela sua atividade de que o Estado dispõe para fazer face às defesas públicas”.

### 2.2.3 Classificação da receita

A classificação da receita pública tem como base a ação de regularidade e de obrigatoriedade, como: receita extraordinária e receita ordinária.

- **Receita extraordinária:** sem regularidade na arrecadação. Podemos citar, como exemplo, os impostos decretados anormais ou esporadi-

#### **Movimento de fundos:**

ingressos que não alteram o patrimônio em sua totalidade. **Caução:** depósito efetuado para garantir obrigações futuras (contratos continuados).

#### **Indenização de direito**

**civil:** ressarcimento para compensação de danos causados ao Estado. Fonte: Finanças Públicas – Maria Thereza Lopes Leite e Jairo da Matta



**Preço:** enquanto receita originária, preço é a contraprestação paga pelos serviços pedidos ao Estado ou paga pelos bens vendidos por ele. **Tributos:** na definição do código tributário, apresenta-se como: “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 por atividade administrativa plenamente vinculada” (C.T.art.3º). Fonte: Finanças Públicas – Maria Thereza Lopes Leite e Jairo da Matta



amente, criados em tempo de guerra, provendo de fontes acidentais. São exemplos as alienações de bens e operações de crédito.

- **Receitas ordinárias:** as que regularmente entram nos cofres públicos e provêm de fontes permanentes, como exemplos de tributos.

A obrigatoriedade do ingresso está dividida em: receitas originárias e receitas derivadas:

- **Receita originária:** deriva de empresas privadas de direitos públicos, em que as rendas são oriundas dos bens e de empresas comerciais e industriais do Estado, saindo do próprio setor público e do patrimônio, sendo que o **preço** corresponde à obtenção de receita original.
- **Receita derivada:** economia pública de direito público. Renda oriunda de arrecadação que o Estado faz no setor privado.

A derivação da receita é formada pelos **tributos**.

#### 2.2.4 Atividade vinculada

Atividade ou ato cuja execução está plenamente definida em lei, sendo seus elementos principais a competência (atributo de que pode fazer), a finalidade (o objetivo do ato) e a forma (a maneira de fazer). Sem a observância da obrigação legal relativa a esses três elementos, o ato será nulo.

Seu oposto seria o ato discricionário, ou seja, dependente unicamente da autoridade de quem o comete.

#### 2.2.5 A importância dos sistemas tributários

Vale conceituar o ensinamento do professor Sérgio Pinto Martins (2002, p.131), quando dizia que: “Sistema é o conjunto organizado de várias partes que são coordenadas entre si e interdependentes”.

Os sistemas tributários podem ser **rígidos** e **flexíveis**.

No sistema **rígido**, não há possibilidade de o legislador ordinário estabelecer regras diferenciadas do previsto na Constituição, que disciplina integralmente o sistema. É o que ocorre no sistema brasileiro.

*“No sistema **flexível**, o legislador ordinário tem amplas possibilidades de alterar a discriminação de rendas tributárias” (MARTINS, 2002, p. 131).*

Para Baleeiro (2003, p. 229-230), “os sistemas de receita dos povos brotaram das necessidades sem qualquer plano prévio de organização”. Saques sobre outros povos, rendas do patrimônio público e tributos rudimentares somaram-se uns aos outros, mais ou menos caoticamente, formando diferentes categorias históricas, segundo as condições econômicas e políticas de cada povo.

Sob a pressão aguda das dificuldades, notadamente as guerras, os governantes criaram impostos novos ou dilataram a novos campos de incidência os existentes. A estrutura econômica ensejou novas fontes de receitas, que foram atingidas no entrelaço das lutas de classes. Não era possível, dentro dessas circunstâncias, a organização do sistema fiscal em métodos racionais. Esse sistema é sempre um produto da História ao longo dos séculos.

Quando os fenômenos financeiros começaram a ocupar a atenção de pensadores e vieram a justificar a fundação de uma ciência orgânica, surgiram à vista os defeitos mais gritantes das estruturas fiscais. A crítica doutrinária passa a influir no espírito dos homens de Estado, que tentam, através de reformas, o aperfeiçoamento das instituições, a fim de que assegurem ao Tesouro abundância de recursos com o mínimo de inconvenientes para a economia nacional, segundo as concepções econômicas, políticas, morais, religiosas e sociais de cada povo.

É o problema da organização e racionalização dos sistemas fiscais à base de tributos, “quando se tornaram insuficientes as rendas dos príncipes” (BALEIRO, 2003, p. 229-230).

### **2.2.6 A importância de um sistema**

A importância de um bom sistema necessita de requisitos que, para Baleeiro (2003) são os seguintes: a) produtividade; b) elasticidade; c) compatibilidade com a estrutura econômica e incentivo do desenvolvimento; d) conformidade com as ideias morais do povo; e) simplicidade; f) eliminação da regressividade; g) suspensão e solução das duplas ou pluritributações.

## 2.2.7 A garantia dos sistemas rígidos brasileiros

Segundo Baleeiro (2002, p. 234), este sistema está garantido pela:

- 1) preservação da autonomia dos Estados e dos Municípios, garantido um campo mínimo e exclusivo a cada um deles;
- 2) segurança dos contribuintes quanto à bitributação, como tal entendida a exigência de tributo sobre o mesmo fato econômico ou jurídico por parte de governos diferentes;
- 3) tendência à simplificação, pois os tributos afins poderão ser sempre reduzidos às categorias previstas na Constituição, evitando-se a perturbadora multiplicação de impostos.

## 2.3 Espécies de tributos

### 2.3.1 Impostos

Imposto pode ser definido como uma contribuição obrigatória que o governo usa para custear as despesas usadas em favor da coletividade, sem qualquer obrigação de restituição direta.

De acordo com o ensinamento de Baleeiro (2004, p.271),

*O imposto divide a despesa de serviços públicos de quaisquer indagações sobre o proveito ou a responsabilidade dos contribuintes em relação à existência de tais.*

A Constituição Federal de 1988 prevê que:

*Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando a arte tributária especialmente para conferir efetividade a estes objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos de lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas dos contribuintes (art. 145 1º).*

**Imunidade Tributária:** é a matéria constitucional em que chega a ocorrer um fato gerador de tributação.

**Isenção Tributária:** é a matéria de uma lei específica, em que ocorre o fato gerador de tributação, sendo que o benefício é isento do pagamento.

**Anistia Fiscal:** é a matéria de Lei que isenta o pagamento de diversas multas.

**Impostos Extraordinários:** são impostos que têm a sua criação através da União com exclusividade para a aplicação em caso de guerra, bitributação, a supressão do imposto, Leis ordinárias e o princípio da anterioridade.



### 2.3.2 Taxas

Taxas são tributos cobrados de serviços prestados ou disponibilizados ao contribuinte, definidos por leis, não podendo ser genéricos ou indivisíveis, como a taxa de água e luz, por exemplo.

A criação de taxa é de responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios, com nomes idênticos, mas com valores de cálculos diferentes. Já as contribuições de melhoria têm a sua origem nos acréscimos de valores imobiliários em relação às despesas realizadas.

Alguns tributos são classificados como extrafiscais, em que o objetivo é proibir as atividades regulares de mercado.

A importação é um tipo de extrafiscalidade, pois sua finalidade é inibir a entrada de produtos com preços baixos, deixando o produto nacional com o preço acima, reduzindo assim a produção e colocando em risco a oferta de empregos.

As contribuições que estão previstas na Constituição Federal são exclusivamente sociais e de interesse econômico ou profissional, religioso, de sindicatos e de instituições sociais, sendo a sua criação de responsabilidade da União.

Podemos destacar alguns exemplos, como: CONFINS, SESC, SENAC, SENAI.

## 2.4 A criação de novos impostos

Os novos impostos só podem ser criados por meios de leis complementares, não podendo ser cumulativos, não sendo permitida a base de cálculo de impostos já existentes, sendo aplicado o princípio da anterioridade.

### 2.4.1 Os tipos de impostos

Os tipos de impostos podem ser classificados como Progressivos, Regressivos, Proporcionais, Diretos e Indiretos.

O **princípio do benefício** é uma atribuição em que o contribuinte paga o valor de acordo com o seu próprio benefício em troca de bens ou serviços que o Estado oferece.

No pagamento de impostos, segundo esse princípio, são observados apenas os preços pagos, ou seja, se não se beneficiar do serviço ficará isento, caso contrário pagará.

Sobre o Código Tributário Nacional (CTN), leia os arts.16,77 e 81,149 da Constituição Federal.



#### **Princípio do benefício:**

os impostos são vistos com preços que os cidadãos pagam pelas mercadorias e serviços que adquirem através de seus governos, presumivelmente cobrados de acordo com os benefícios individuais direta e indiretamente recebidos. Vincula a desvantagem do tributo à vantagem do gasto público. O tributo que melhor espelha esse princípio é a Contribuição de Melhoria, na qual o cidadão contribui em função do benefício que obteve na valorização de seu imóvel decorrente de obra pública. Fonte: Geraldo S. Oliveira – [www.resumos-concursos.hpg.com.br](http://www.resumos-concursos.hpg.com.br).



Os benefícios deveriam ser distribuídos de acordo com os impostos recebidos, ou de acordo com a quantidade de uso do bem ou obra.

Esse princípio é difícil de ser aplicado na prática, pois estaríamos encontrando outro problema que seria o princípio da exclusão, pois poderiam existir pessoas que iriam se beneficiar do bem ou serviço, mesmo não tendo pago qualquer tributo.

Um exemplo é a construção de uma ponte, na qual não se poderia garantir a quantidade de pessoas que atravessaria por ela. Nesse caso, não teria maneira de impedir aqueles que não contribuíram de atravessar a ponte. Se tal fato acontecesse, seria inconstitucional o uso dessa prática.

Esse não seria apenas um problema, se aplicado a esse princípio, pois teríamos um choque maior em relação a outros de grande importância, usados nas Finanças Públicas, que é o **princípio da distribuição de riqueza** ou **adoção de recursos**, que se argumentaria pelo privilégio na divisão do orçamento às pessoas com menos renda e condições de pagamento.

Um dos princípios que aparece, sendo o mais comum nas Finanças Públicas, é o **princípio da capacidade real**, pois quem tem o poder aquisitivo financeiro recebe mais, e, por consequência, paga mais.

Se caso ganhar pouco e seu patrimônio for pequeno, então nesse caso paga menos.

Na modernidade, a preferência é pela aplicação de pagamento, pois é um tipo que apresenta elevado **princípio de justiça tributária**, aproximando-se da equidade de tratamento entre as pessoas, sendo um dos indicadores da capacidade de renda na economia.

## 2.4.2 Neutralidade, regressividade e progressividade

No princípio da progressividade, as maiores alíquotas são aplicadas aos mais favorecidos ou à população de altas rendas.

No princípio da **regressividade**, se a renda é alta, os impostos são baixos.

Já no princípio da **neutralidade**, os tributos são proporcionais ao que as pessoas ganham e as alíquotas são iguais em qualquer faixa.

Os mais modernos sistemas ligados às finanças elegem a **progressividade** para a arrecadação dos tributos.

**Regressivo:** em relação aos termos percentuais, tomando como base o seu valor e a sua inversão.

**Neutro:** o percentual de cobrança é aplicado em igualdade para todos sobre a renda.

**Progressivo:** é destinado para aqueles que ganham mais, com uma carga bem superior.



A progressividade traz menos sacrifício, pois o rico sempre pagará mais, enquanto o pobre pagará menos.

Esse princípio fundamenta que a renda é decrescente, pois quanto maior é a renda, menor é a sua aplicação.

### 2.4.3 Impactos sobre o consumidor e a indústria dos impostos

#### ■ Impostos diretos

Os bens e as rendas das pessoas são as que fornecem os **impostos diretos**, em que o contribuinte é inscrito individualmente sobre a renda ou capital, por exemplo:

- **Imposto de Renda (IR):** disponibilidade de rendas de qualquer natureza.
- **Impostos de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI):** são direitos reais sobre bens imóveis.
- **Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA):** oriundos de propriedades de carro, barco, avião ou moto.

#### ■ Impostos indiretos

Para Rezende (2004, p.12), “indireto seria os tributos para os quais os contribuintes poderiam transferir total ou parcialmente o ônus da contribuição para terceiros”.

São impostos cobrados sobre o consumo, a produção, as vendas ou a circulação de bens e mercadorias repassados ao consumidor.

Temos como exemplos:

- Imposto de produtos industrializados (IPI)
- Imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS)
- Imposto sobre serviço (ISS)

### 2.4.4 O impacto de cada tipo de tributo

O impacto dos tributos também é conhecido pela denominação de **incidência tributária**.

Em relação ao impacto, podemos classificar três fatores importantes nas Finanças Públicas: impacto inicial, transferência e impacto final.

**Imposto Direto:** são os tributos cujos contribuintes são os mesmos que arcam com o ônus da respectiva contribuição. Fonte: Resende (ob.cit.)



Leia seção II do capítulo título VI da Constituição Federal 1988, artigos 165 a 169, “do orçamento”, e também os artigos 51,70 a 75 e 99, disciplinando a atividade orçamentária.



**Arthur Laffer**, professor norte-americano de economia que em 1975 relacionou a receita pública em função de uma alíquota que mais tarde ficou chamada de Curva de Laffer: se a alíquota do Imposto de Renda fosse zero, o governo obviamente não arrecadaria nada com esse imposto; mas, se a alíquota fosse de 100%, o governo também nada arrecadaria, pois os contribuintes não se disporiam a trabalhar nessas condições. Entre esses dois limites haveria uma curva ligando a arrecadação ao valor da alíquota, de início uma relação positiva. Mas a partir de um ponto a arrecadação cairia com o aumento da alíquota, com aquela atingindo seu máximo nesse ponto. Segue-se também que, se uma economia estivesse além dele, reduções da alíquota trariam mais, e não menos arrecadação. A proposição cabe também a impostos em geral.



- **Impacto inicial:** recai sempre sobre o responsável pelo seu recolhimento, também chamado impacto legal.
- **Transferência:** são os repasses que podem ser “para frente” relacionados com o consumo e “para trás” sobre os insumos.
- **Impacto final:** incide sobre a efetividade dos agentes econômicos que reduziram as suas rendas em relação aos tributos, dependendo da elasticidade, pois quanto maior a demanda, menos será o impacto e vice-versa.

#### 2.4.5 Carga final progressiva, regressiva e neutra

A carga fiscal **progressiva** ocorre quando é contínua e suas alíquotas são constantes; a **regressiva**, como diz a própria palavra, é decrescente e **neutra**, os impostos não sofrem variações, ou seja, são constantes.

#### 2.4.6 Resultado da ausência e do excesso de impostos

Se os impostos não forem cobrados, o Estado é obrigado a diminuir os gastos, ficando a sociedade prejudicada. O excesso de impostos, no entanto, produz uma avalanche de sonegações, desestimulando a poupança. Os investimentos desaparecem e o trabalho fica delimitado. A economia fica abalada e o governo é levado a tomar decisões que, às vezes, não são muito aceitas pela sociedade em geral.

#### 2.4.7 O impacto dos cargos fiscais elevados sobre as pessoas fiscais e jurídicas

Se o governo aumentar a receita, modificando a alíquota, pode ocorrer um descontrole do resultado.

A empresa com a alteração tributária pode ir à falência ou, até mesmo, reduzir a receita ou sonegar impostos por julgá-los exagerados ou, até mesmo, inconstitucionais.

### 2.5 Curva reversa

A curva reversa foi criada por **Arthur Laffer (2004)** e tem por objetivo mostrar os fenômenos que ocorrem com as cargas fiscais. Essa curva é bas-

tante conhecida nos meios econômicos norte-americanos, pois traz a ideia de que a receita somente é progressiva até certo nível. A partir daí poderão existir a sonegação ou a redução dos bens ou serviços que são os responsáveis pela tributação, diminuindo, assim, a receita pública.

### 2.5.1 A verdade e a falácia da curva de Laffer

A curva reversa de autoria de Arthur Laffer foi bastante popular nos meios econômicos monetários, principalmente nos Estados Unidos.

Essa argumentação foi, em parte, a responsável pela redução nos EUA das taxas de impostos nos anos 1980, no governo do presidente **Ronald Reagan**.

Não deu certo a ideia de que o aumento da renda incentivaria as pessoas a trabalharem mais, para compensar os valores que tinham deixado de arrecadar em função da redução da taxa.

O que aconteceu foi que a arrecadação diminuiu e, com isso, aumentou consideravelmente o déficit público.

O problema não estava na curva e sim na premissa em achar que a economia norte-americana funcionava à direita da alíquota, antes de se praticar a redução da referida taxa.

## 2.6 Os efeitos de custo a médio e longo prazos e o crescimento econômico sobre a distribuição da carga fiscal

Um dos maiores problemas na economia é a inflação. Há necessidade de elevar a carga tributária, provocando a regressividade tributária.

Esse procedimento obriga a uma correção dos limites tributários que podem ser mínimo ou máximo.

O crescimento econômico faz com que a receita também cresça, fazendo com que haja um processo de elevação econômica.

### 2.6.1 O efeito Tanzi

No orçamento deficitário, os preços sofrem alterações e, por consequência, aparece a inflação.

**Ronald Reagan (1911-2004):** político norte-americano, foi eleito governador da Califórnia em 1966 e se reelegeu em 1970. Entre 1981 e 1988 foi eleito presidente dos Estados Unidos. Na política externa, sua gestão ficou marcada pelo escândalo "Irã-Contras" (vendas ilegais de armas). Reagan buscou estabilidade internacional por meio do polêmico projeto "paz pela força". Apoiou as revoltas anticomunistas na América Central, na Ásia e na África. Deixou o governo em 1989 e se aposentou em seu rancho na Califórnia. Fonte: <http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u44.jhtm>.



**Oliveira Tanzi:** O efeito Oliveira-Tanzi demonstra que, sob indexação imperfeita, as receitas orçamentárias tendem a cair em termos reais sob inflação moderada ou alta, prejudicando a arrecadação tributária e gerando, desta forma, impactos negativos sobre a capacidade de financiamento público. No Brasil, ocorria, até 1994, o efeito Olivera-Tanzi ao contrário, ou seja, a inflação passou a ser conveniente para o setor público, uma vez que as receitas possuíam indexação quase perfeita, ao passo que as despesas não eram indexadas, ou o eram imperfeitamente. Fonte: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/arquivos/mod6.pdf>.



**UFIR:** Unidade Fiscal de Referência. Foi extinta em decorrência do parágrafo 3º do art 29 da medida provisória 2095/76. URV = Unidade Real de Valores, criada pela lei 8.880/94 para aplicação da estabilização econômica do país. Serviu como moeda referência na implantação do Plano Real.



**Oliveira Tanzi (1977)** observou na Bolívia que o fato gerador tem de ter certo reajuste, pois a corrosão aumentava cada vez mais o déficit público, e para que esse processo não levasse a um descontrole maior, alguns governos criaram um tipo de moeda para tentar controlar a inflação, acompanhando a sua desvalorização.

Esse tipo de moeda é conhecido como **UFIR** e como serve de indexador.

## 2.6.2 Fiscalização e controle

A fiscalização financeira é exercida através de um controle, segundo Torres (1998).

O controle tem seu início na fase da aprovação do orçamento oferecido pelo executivo, enquanto que a fiscalização é feita geralmente no final em função da execução orçamentária que pode ser fiscalizada pelas CPIs (Comissões Permanentes de Inquérito).

## 2.6.3 Os sistemas de fiscalização

Existem três principais sistemas de controle na execução orçamentária:

- Poder Legislativo;
- Poder Judiciário;
- Órgãos político-partidários.

O controle orçamentário pode ser considerado das seguintes formas:

- Segundo a natureza das pessoas controladas. Ex: Serviços contábeis;
- Segundo a natureza do fato controlado. Ex: contábil, orçamentária, operacional e patrimonial;
- Segundo a natureza dos organismos controladores. Ex: administrativos, gestores públicos;
- Judicial: poder judiciário;
- Político: realizado pelo parlamento.

Em relação aos tipos, os controles podem se dar pela **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade**. Os controles financeiro e orçamentário podem ser feitos, dependendo da diferenciação orgânica, através do controle interno, externo ou sistêmico. O controle interno é feito em cada setor administrativo com autonomia financeira garantida pelo art. 99 da Constituição Federal de 1988. Já o controle externo é responsabilidade do TCU e TCE, que fiscalizam as contas públicas.

Não só os tribunais são responsáveis pela fiscalização, mas, também, a sociedade em geral no exercício dos seus direitos.

O objetivo dessa fiscalização está relacionado com a atividade do governo e a confiança que a sociedade faculta ao chamado bem-estar social do Estado.

Hoje os controles estão mais afinados com a obrigatoriedade da transparência pública. Nesse sentido, o governo federal vem promovendo vários trabalhos com o objetivo de controlar os gastos públicos, oferecendo várias ferramentas de apoio no sentido de implantar um controle social mais amplo para que as práticas dos gestores públicos sejam acompanhadas na aplicação da legalidade, eficiência e pela ética. O acompanhamento da sociedade e dos órgãos de controle interno são importantes para execução do objetivo pretendido, em função de vários problemas na aplicação dos recursos. O governo federal tomou a iniciativa de programar alternativas importantes na legislação brasileira, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem caráter normativo e funciona como ferramenta de controle do gestor público.

O governo vem mostrando grandes alterações no sistema de controle, efetivando constante controle dos gastos.

O controle interno é importante em uma organização, principalmente quando a sua estrutura passa a ter uma maior complexidade administrativa.

As Unidades de Auditorias Internas foram criadas através do **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000, com o objetivo de controlar as ações nas áreas contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e administrativa.

A **auditoria interna** tem como objetivo principal dotar a Instituição de controles internos administrativos que possam levar a continuidade do fluxo de suas operações e informações e tem como base a verificação constante da legislação e observância dos procedimentos administrativos para que os mesmos façam parte de suas funções habituais, devendo se caracterizar por ações que primem pela efetividade da gestão, atingindo de maneira eficaz e eficiente os objetivos pretendidos.

A sociedade está mudando na sua forma de atuar e fiscalizar seus órgãos públicos, e ter o olhar mais apurado sobre as atividades exercidas, independente das áreas de atuação, é uma função que a sociedade incorporou como rotineira. Sabemos que ainda não é o ideal, mas passa a ser um

**Controle externo:** responsabilidade do Tribunal de Contas – órgão auxiliar do Poder Executivo.

**Controle interno:** são todos os meios utilizados numa organização para dirigir, restringir, governar suas várias atividades com o propósito de fazer cumprir os seus objetivos. É exercido pela Secretaria Federal de Controle/CGU. Atua na esfera municipal, estadual e federal e tem plena liberdade junto ao Ministério da Fazenda.



Decreto nº 3.591 de 6 de setembro de 2000, disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)



grande meio de controle das atividades governamentais.

A **LRF** vem atender ao que consta no artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cujo teor é o seguinte:

Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

**Auditoria interna:** podemos conceituar como sendo um controle gerencial que funciona por meio de medição e avaliação da eficiência e eficácia de outros controles. Também deve ser entendida como uma atividade de assessoramento à administração, quanto ao desempenho das atribuições definidas para cada área da organização, mediante as diretrizes políticas e objetivos por ela determinados.

**Lei de Responsabilidade**

**Fiscal:** é a Lei Complementar de nº 101, editada em 4 de maio de 2000, que tem por objetivo a regulamentação da Constituição Federal, no tocante à Tributação e ao Orçamento, estabelecendo as normas gerais de Finanças Públicas, que devem ser observadas pelas três esferas governamentais: Federal, Estadual e Municipal.



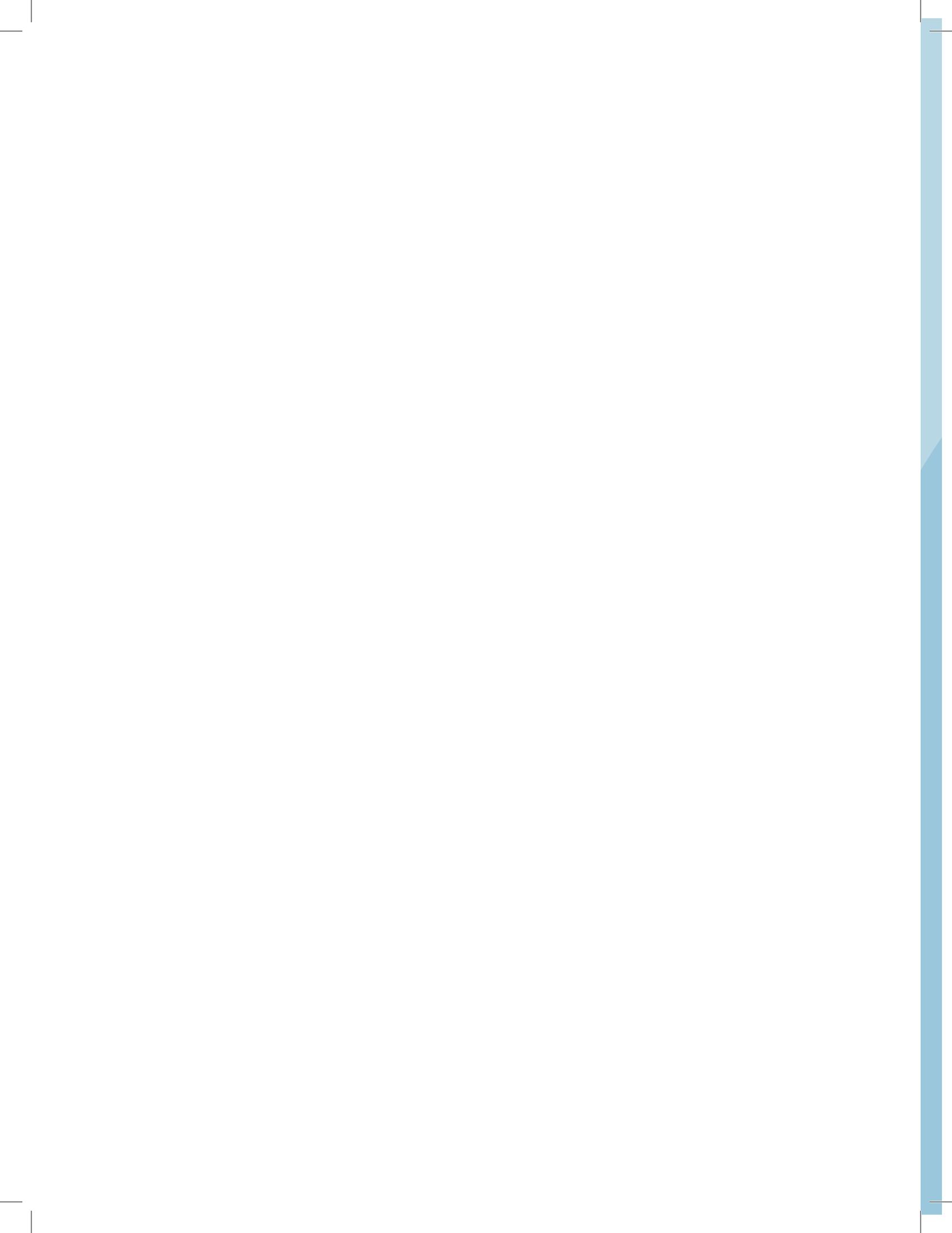
## Síntese

Caro(a) estudante,

Na unidade 2, você aprendeu o que é a atividade fiscal do Estado e a política tributária; a teoria, a política orçamentária, a classificação da receita, a importância dos sistemas tributários e a fiscalização e controle aplicados na arrecadação dos recursos.

Viu ainda que a aplicação dos benefícios e a tributação estão relacionadas com as políticas fiscais em sua redistribuição e estabilização. Os pagamentos, independentes dos serviços públicos, devem ser de acordo com a sua finalidade e condições para esse fim. Portanto, o imposto, independente do nome a ele atribuído, sempre irá incidir sobre a renda, riqueza e consumo.

Agora, você vai conhecer qual o papel do Estado numa economia de mercado. Vamos em frente!



# A responsabilidade do Estado na Economia

Unidade



## Competências

Ao final do estudo desta unidade, você terá uma visão geral sobre o papel do Estado em uma economia de mercado e conhecerá os principais instrumentos que o governo utiliza para intervir na economia e as ferramentas que são usadas para o controle das Finanças Públicas.

## 3 A responsabilidade do Estado na Economia

### 3.1 Atribuições do Estado

Foi na Constituição Federal de 1988, que o Estado teve o seu fortalecimento, elaborando as diversas atribuições e seus objetivos.

Na tributação, o que mais refletiu foi o aumento da autonomia fiscal do Estado e dos municípios, dando poderes para cada um ter a liberdade para criar os seus impostos, como o ICMS.

Em função de desequilíbrios fiscais, o governo foi obrigado a adotar diversas medidas no sentido de recuperar as suas perdas, utilizando outros tributos.

Entre as principais atribuições do Estado, podemos destacar quatro grupos que são os alicerces principais da economia, conforme segue:

- a soberania, a defesa nacional, as relações externas, a polícia e outros;
- a economia no controle da emissão da moeda, os créditos, os impostos, comércio externo, os preços e a produção;
- a responsabilidade social, a saúde, a segurança social, a habitação e o urbanismo, etc.;
- a educação, a cultura, o ensino, a pesquisa científica, etc.

A Constituição não é a única que determina a responsabilidade do Estado. Temos também a lei ordinária que tem certa responsabilidade por suas atribuições.

Para que possamos ter conhecimento das responsabilidades do Estado é preciso, antes de tudo, conhecer as leis orgânicas, responsáveis pela regulamentação dos ministérios e outros organismos que fazem parte da administração central do Estado.

## 3.2 Teoria dos bens disponíveis na economia

Na economia, os bens de consumo possuem características bastante diferentes, podendo ser isoladas em relação a duas propriedades que são chamadas de **exclusividade** e **simultaneidade** do consumo.

Na **exclusividade**, ao usuário potencial é negado o consumo de bens, através da oferta de preço, enquanto que na **simultaneidade** o consumo individual não é afetado e as quantidades não diminuem, podendo outro usuário fazer uso do mesmo.

De acordo com as duas propriedades, podemos perceber que na economia existem duas categorias de bens que são chamados de bens privados e bens públicos.

### 3.2.1 A necessidade de intervenção total na economia

Um dos assuntos que mais se comenta é a necessidade que o Estado tem na intervenção da economia, com prioridade na identificação das áreas, quantidade e a hora certa de se aplicar recursos financeiros.

Alguns motivos que apontam essas necessidades são:

- Nas relações mercadológicas, como os contratos e convênios, que precisam estar protegidos pelo Estado, além de precisarem legalmente de sustentação para sua execução de acordo com as cláusulas estabelecidas.
- As falhas ocasionadas pelo sistema mercadológico, trazendo problemas em suas atividades econômicas, podendo ser apenas solucionadas pelo governo.
- Um país altamente desenvolvido não significa que a economia é equilibrada, com baixas taxas de desemprego, sem inflação, pagamento da dívida externa e equilibrada, e outros.
- A moral e a ética são as responsáveis pelos ajustes e distribuição de capital, como renda e riqueza, que são manipulados pelo governo.

Essas alternativas só conseguem ser sanadas com a participação do governo.

## 3.3 Funções econômicas do Estado

É importante conhecer as necessidades de intervenção do Estado em relação às funções econômicas que normalmente acontecem.

São elas: a função alocativa de recursos, a função distributiva de renda e riquezas e a função estabilizadora da economia.

- **Função alocativa:** o objetivo dessa função é a provisão de certos bens e serviços que são insuficientes frente à invisibilidade econômica para a sua produção, sendo consumidos pela sociedade. Para sanar essa falta, o governo faz alocação de recursos para a produção de bens públicos.
- **Função distributiva de renda e riqueza:** está associada a vários fatores responsáveis pela desigualdade de renda. Como exemplo, temos habilidades individuais, o acesso à educação, herança, acesso à sociedade e a base de mercado. Para esses objetivos, o governo utiliza-se de instrumento que leva ao ajuste de distribuição de renda e riqueza minimizando de maneira menos desigual a tributação e as transferências de recursos.
- **Função estabilizadora da economia:** o governo utiliza-se de instrumento **macroeconômico** para controlar o nível que deseja, relativo à atividade econômica através da estabilidade da moeda, equilibrando as contas externas, o emprego e os preços. O governo, nessa situação, precisa minimizar o problema.

### 3.3.1 A descentralização das funções econômicas e a competência geral do Estado

As esferas políticas administrativas são constituídas por um sistema fiscal que, no Brasil, é formado pelas esferas Federal, Estadual e Municipal com dependência fiscal própria.

A competência geral do Estado ou da União deu-se a partir da Constituição Federal de 1988 e suas alterações pelas emendas constitucionais.

A responsabilidade do Estado ficou dividida em três principais temas: ordem social, ordem econômica e financeira e defesa do Estado.

**Macroeconomia:** estudo da determinação e do comportamento dos grandes agregados, como PIB, consumo nacional, investimento agregado, exportação e nível geral e preços. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Macroeconomia>.



### **1 – Ordem social:**

- Seguridade Social responsável pela saúde, previdência social e assistência social;
- educação;
- cultura e desporto;
- ciência e tecnologia;
- comunicação social;
- meio ambiente;
- família, adolescente e idoso;
- índios.

### **2 – Ordem econômica e financeira:**

- princípios gerais da atividade econômica;
- política urbana;
- política agrícola e fundiária e reforma;
- sistema financeiro nacional.

### **3 – Defesa do Estado:**

- forças armadas;
- segurança pública.

## **3.3.2 A determinação política em relação ao comportamento fiscal dos Estados brasileiros**

A descentralização e o federalismo fiscal têm constituído progresso relevante na economia contemporânea.

Os benefícios e os custos potenciais da descentralização não são muito aceitos pelos bancos internacionais como o (BIRD) Banco Internacional de Desenvolvimento.

Na política fiscal existem duas visões de conflito:

- O primeiro enfoque abordado está na descentralização das micro-economias, a qual depende de um sistema político e internacional que desenvolva certa estrutura federativa e determinante.
- O segundo enfoque tem uma conotação bastante negativa, nele o custo está associado à perda do controle pelo governo central em relação à política econômica.

### 3.4 A postura fiscal e a reação fiscal dos Estados brasileiros

O governo criou um parâmetro para classificar o comportamento fiscal: procurou duas medidas para avaliar a reação fiscal do Estado, sendo a primeira o resultado primário, ou seja o PIB (Produto Interno Bruto) estadual de dois anos anteriores e o resultado atual.

Essa é uma medida de grande vantagem e simples, mas não leva em consideração as flutuações cíclicas das receitas e despesas, apresentando uma limitação para analisar a política fiscal de certo governo.

Há diversas maneiras de se eliminar o componente cíclico das variantes fiscais, como, por exemplo, fazendo a decomposição do produto.

Essa composição não está isenta totalmente de problemas nas definições da trajetória do produto.

É importante mostrar que nos Estados brasileiros, a receita tributária, como ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços), sofre variações.

No mesmo caso, está a transferência federal, cuja base de arrecadação está focada no imposto de renda (IR) e no imposto de produtos industrializados (IPI) que deixam as receitas estaduais sujeitas às sensibilidades das flutuações das atividades nacionais.

A taxa de inflação contribui fortemente nas despesas e receitas fiscais.

Bacha (1993) declara que a inflação apresenta efeitos positivos nos resultados fiscais, quando existia inadimplência nos pagamentos que o Governo deveria fazer.

A falta de compromisso com a folha de pagamento e os fornecedores faz com que se apresente uma redução do verdadeiro valor das despesas.

No mesmo sentido, Bevilaque e Wernek (1998) comentam que essa indexação da receita e despesa fiscal com a inflação está associada à tributação que tem maior grau, enquanto que a inflação diminui o seu valor real, podendo se observar que a variação do resultado primário está de acordo com a inflação.

O segundo procedimento é usar a variante da medida de Blanchard (1990), na qual se eliminam os efeitos flutuantes e a inflação.

**Superávit:** Superávit pode ser o excedente resultante da execução orçamentária que aferiu mais ganhos do que gastos. Nesse caso o orçamento é chamado de superavitário e o resultado oposto denomina-se “déficit”. Em economia ou contabilidade nacional, quando há uma diferença positiva entre receita e despesa na balança comercial de um país, esta passa a ser superavitária, sobrando capital para reinvestir no próprio sistema financeiro.



### 3.4.1 A reação fiscal dos Estados

Existem dois fatos importantes que valem ser mencionados: o **Contra-sionista** e o **Expansivo**. Os Estados e os municípios procuram, geralmente, ser mais expansivos do que a União.

Quando surgem as crises cambiais, os governos procuram fazer o ajuste fiscal para poder gerar **superávit**.

Em 2000, com várias crises fiscais, o governo federal tomou a iniciativa de criar uma lei para ter regras de utilização dos recursos, disciplinando os governos municipais e estaduais através da lei de responsabilidade fiscal (LRF). Impondo regras para que a administração programe os seus orçamentos e estabeleça critérios de controle de despesas e receitas com certa limitação, principalmente em anos pré-eleitorais. Inibiu assim, certas irresponsabilidades, no uso do dinheiro público.

A partir de 1994, os Estados sofreram uma forte deterioração com o fim do período inflacionário.

Nesse período, a maior deterioração foi nas finanças estaduais, durante o plano real, pela inexecução e diminuição do valor real relativo das despesas e o fim da política fiscal expansionista, quando houve seguidos **déficits primários**.

O sistema político, em relação ao comportamento fiscal, é muito discutido nos meios econômicos, pois vários países têm vivido desequilíbrios fiscais, aumentando assim as dívidas públicas.

Os governos dos Estados têm encontrado grandes dificuldades para criar uma política fiscal adequada, que podemos dividir em econômica e institucional.

O controle da despesa tem sido a maior barreira na criação de ajuste fiscal das esferas públicas.

Na década de 1980, os governos estaduais gastavam com o seu pessoal ativo e inativo em torno de 60% das disponibilidades dos seus recursos.

Esses gastos foram diminuídos com a redução de algumas despesas específicas.

O sistema político partidário tem caráter político institucional, como as regras eleitorais, a forma de governar, regulamento entre os poderes executivo e legislativo, a descentralização governamental, a fragmentação

**Déficits Primários:** no déficit primário, todas as receitas são incluídas, menos as despesas de pagamento de juros.



política e a necessidade de coalizão, são as maiores barreiras para uma boa aplicação de políticas fiscais.

Na década de 1990, acentuou-se o descontrole fiscal, levando-se a um estudo teórico e empírico, multiplicando-se principalmente nos países mais desenvolvidos como na Itália, onde são estimulados vários estudos sobre o sistema da macroeconômica nos governos europeus.

### **3.4.2 A influência nas relações entre o sistema político e fiscal dos estados**

O ciclo eleitoral está caracterizado pelo pluralismo e pelas competições eleitorais, em que o cidadão compara as bases políticas dos candidatos, de acordo com a sua preferência.

Esse tipo de enfoque está relacionado com o votante e o candidato, com caráter estático, pois o eleitor possui, através do voto, certo controle sobre seus representantes.

A avaliação analítica no ciclo eleitoral apresenta variáveis macroeconômicas como o desemprego, a inflação, o crescimento da renda e a taxa de câmbio.

A política fiscal está associada ao resultado de evidências empíricas, na aplicação de políticas de gastos e receitas públicas.

O aumento da despesa e suspensão de impostos que antecedem as eleições são consequências diretas de instrumentos de políticas fiscais, que podem criar uma imagem de estabilidade do governo em sua gestão, favorecendo, assim, a situação.

Esses argumentos e o uso de instrumentos privilegiados no período eleitoral mostram por que o governo se preocupa em mostrar apenas as despesas realizadas, não se preocupando com o resultado fiscal.

Em função desses instrumentos de despesas, as elevações são pouco comuns nesse período, pois a população participando do processo político tende a favorecer a chance de ter menos problemas de vulnerabilidades de grupos, limitando, assim, o poder de alguns candidatos mal intencionados. O controle da população em relação aos seus governantes não interfere sobre as despesas públicas.

O aumento da competição nos meios políticos traz uma excelente qualidade de oferta eleitoral mais aprimorada e, em consequência, a fiscaliza-

ção na gestão governamental passa a ser bem maior. A competição disciplina a política fiscal, pois os gastos públicos são mais transparentes.

Na política existe uma divisão partidária, em que os governos são formados por diversas ideologias, dificultando os ajustes fiscais, prejudicando, às vezes, o próprio orçamento.

No Congresso Nacional, quando possui a maioria para a elaboração do orçamento, a divisão é importante para a administração federal, estadual e municipal, pois o controle é maior. O governo federal tentou fazer ajustes fiscais nos anos 1990, sendo que nem sempre tinha o acompanhamento dos governos estaduais.

Portanto, é importante observar que a afinidade política pode ser um forte aliado para o ajuste fiscal do Estado em parceria com o governo federal.

## Síntese

Esta unidade mostrou a responsabilidade do Estado no controle da economia nos países. A teoria faz parte do entendimento, para que você consiga assimilar na prática o significado dos bens públicos e a intervenção financeira. A competência e a postura são reações que influenciam um sistema político e fiscal de um Estado.

Na unidade seguinte, vamos tratar da teoria dos orçamentos e como ele é formado. Mãos à obra!



# **A importância da política tributária e a classificação da receita orçamentária na gestão pública**

Unidade

# 4

# Competências

Ao estudar esta unidade, você conhecerá o sistema tributário e a classificação da receita orçamentária.

# 4 A importância da política tributária e a classificação da receita orçamentária na gestão pública

## 4.1 Orçamento público

Os orçamentos são documentos que mostram o poder financeiro de um país em certo período, ou seja, de um ano para outro, em que aparece o cálculo oriundo das receitas e despesas, disponibilizado para os serviços públicos projetados pelos governos.

O orçamento é uma ação aprovada pelo Poder Legislativo, que representa o povo, exercendo a fiscalização da receita e despesa do executivo, do judiciário, e do próprio legislativo, determinando o período.

O orçamento, do ponto de vista jurídico, deixa de ser apenas o instrumento de previsão da receita e de autorização dos gastos públicos em um sistema financeiro aberto para o empréstimo, sendo documento de qualificação dos valores éticos, a conta corrente dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados (TORRES, 2000, p. 13).

O orçamento público prevê e fixa as despesas nos poderes legislativo, executivo e judiciário. É constituído de vários aspectos, como político, judiciário, contábil, econômico financeiro e administrativo. Com o passar do tempo, teve várias evoluções, que são bastante diferentes daquilo que se aplicava no passado.

Essas evoluções podem ser divididas em duas grandes fases: **orçamento tradicional** e o **orçamento moderno**.

A função principal do **orçamento tradicional** está centrada exclusivamente no controle político, podendo ser um instrumento disciplinador das Finanças Públicas e que possibilita ao órgão político o controle do Poder Executivo.

A preocupação principal do orçamento e outros meios financeiros, em primeiro lugar, é manter o controle, o equilíbrio financeiro e evitar, no que for possível, o exagero dos gastos públicos do Estado.

O orçamento tradicional usava para seu controle contábil apenas as classificações por unidade administrativa, ou seja, (os órgãos responsáveis pelos gastos); e por objetivo ou item de defesa (objeto dos gastos pessoal, material, etc..)

O **orçamento moderno** surgiu com a neutralidade do Estado, que aparece como regulador e retificador de desvio econômico. A reforma orçamentária foi transformada em um instrumento administrativo cuja atribuição é a de programação, execução e controle.

O orçamento público nasceu no século XX nos Estados Unidos, quando W. F. Willoughby apresentou proposta de mudança. O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É, ao mesmo tempo, um relatório de uma estimativa e uma proposta (GIACOMONI, 2007, p. 66).

## 4.2 Atualidade do orçamento público

Em função de um período em que praticamente todo país passa por um ajuste em razão da crise econômica, os gastos têm sido controlados ao máximo. A política de controle tem sido bastante rígida, quanto à expansão das despesas, reforçando o seu papel no contexto do Estado, como ferramenta de controle político ou administrativo, trazendo maior transparência nas aplicações dos recursos públicos.

O objetivo da política orçamentária é exercer através da gestão pública em crise fiscal, a orientação e utilização do dinheiro público pelo Estado para evitar o temido **déficit**.

Quando se gasta mais do que se arrecada, sendo difícil de o país ter a sua poupança, é que surge o déficit que leva ao endividamento. O déficit no Brasil é calculado pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional.

## 4.3 O Estado de direito e o orçamento

A concepção do orçamento está ligada aos seus representantes na aprovação, quanto à aplicação dos recursos para os devidos fins de interesse do povo.

Na história, aparece a luta pelo direito em autorizar e controlar as despesas, com demonstrações completas e minuciosas dos tributos e dos gastos programados da ação e do limite, para que o povo não fosse enganado pelos monarcas e ministros.

**Déficit:** decorre da baixa capacidade de poupança do país, que, ao longo do tempo, passa a endividar-se para manter o nível de investimentos do Estado, de acordo com a sua necessidade.

Fonte Finanças Públicas –  
Maria Thereza Lopes Leite e  
Jairo da Matta



Na realidade, a ideia do Estado de direito é afastar o parlamento nas decisões do orçamento público, da tributação e das despesas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o orçamento tem seu início com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) que é feito anualmente, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece normas para a fundamentação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse ciclo também é conhecido por sistema de planejamento governamental.

A vigência do Plano Plurianual ocorre no período do mandato do governo, podendo ser alterada, por lei, no decorrer de sua vigência. É encaminhado ao Legislativo para a sua apreciação no máximo até 31 de agosto e, em seguida, é encaminhado para sanção antes do encerramento das sessões legislativas (ato das disposições constitucionais transitórias, art. 35).

A lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.(CF, art. 165, III 1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais que estipulam normas para a elaboração do orçamento.

Alguns estudiosos da área não concordam com certos pontos da LDO, pois acreditam que deixam muito a desejar em relação ao seu objetivo, pois se entende que é uma lei de aparência qualitativa e com uma série de restrições orientadoras orçamentárias.

Essa lei deve ser encaminhada ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (ato das disposições constitucionais transitórias, art 35).

Já a Lei Orçamentária Anual é encaminhada ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de cada ano, para que seja feita uma avaliação da situação econômica do país.

Através do projeto de lei orçamentária, o governo define as prioridades do PPA e as principais metas a serem atingidas.

A despesa pública só poderá ser executada de acordo com o que consta do orçamento.

Existe uma comissão mista de orçamentos e planos, em que os deputados e senadores avaliam a proposta encaminhada pelo executivo. Nesse trabalho são feitas algumas modificações através das emendas.

Está determinado na Constituição que o projeto deve ser votado e aprovado até 31 de dezembro, sendo que após sua aprovação, o Presidente da República deve sancioná-lo para que tenha sua eficácia em lei.

O governo brasileiro autoriza as despesas de acordo com a arrecadação. Caso haja necessidade de despesa fora do previsto, o executivo encaminha pedido ao Congresso Nacional em projeto de lei para liberação de crédito adicional. Esse procedimento é chamado de remanejamento de dotações orçamentárias.

Consta da Constituição Federal art 165, o seguinte:

§ 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.

§ 6º – O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º – Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º – A **lei orçamentária** anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

No orçamento, existem quatro aspectos que são considerados na política econômica: o aspecto **jurídico**, o **político**, o **econômico** e o **técnico**.

**Lei Orçamentária:** Conforme a lei 4320/64 em seu art. 2º tem a seguinte interpretação:

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Lei 4320/64, Art. 2º).

“A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em Lei...” Idem – Art. 3º.

“A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que por intermédio deles se realizará...” Idem – Art. 4º.



Os aspectos jurídicos são os direitos e obrigações que o governo deve respeitar, através de seus agentes públicos em suas ações à luz do direito.

Já o aspecto político envolve o controle e o equilíbrio entre os poderes em atendimento no interesse dos grupos sociais com a liberdade de ação, de acordo com as classes sociais, partidos políticos e interesses coletivos.

O aspecto econômico é a evolução que caracteriza a política do orçamento. O orçamento é a chave fundamental para a obrigação das metas do Estado, observando o resultado de produção em relação ao menor gasto.

O aspecto técnico diz respeito as regras para a aplicação clara, metódica e racional de receita e defesa. Sem essas regras, fica difícil ter-se uma noção global dos gastos e do uso dos recursos obtidos dos contribuintes.

### 4.3.1 Princípios orçamentários

Existem várias regras no orçamento para auxiliar o parlamentar através de alguns princípios.

Alguns princípios, ao longo do tempo, perderam um pouco a sua finalidade destacada. Entre os de maior representatividade, podemos destacar o princípio da unidade, da universalidade, do orçamento bruto, da anualidade, da não afetação das receitas, da discriminação ou especialização, da exclusividade, do equilíbrio, da clareza, da publicidade e da exatidão.

#### **Princípio da unidade**

Só pode existir um orçamento para cada unidade governamental. A lei 4.320-64 em seu art 2º, é que se observa o princípio da unidade, mas atualmente esse princípio não vem sendo aplicado, já que foi dividido em três partes: a fiscal, da seguridade, e das empresas estatais.

É através da Constituição que podemos ter uma melhor compreensão da composição do orçamento anual. Esse orçamento envolve as receitas e despesas das unidades e entidades da administração direta e indireta; as empresas estatais com orçamentos para investimento e orçamento das entidades de seguridade social.

#### **Princípio da universalidade**

O Estado deve contemplar todas as receitas e despesas no orçamento. A vantagem desse princípio é possibilitar ao legislativo o conhecimento, em primeira mão, de todas as receitas e despesas do Governo e a sua arrecadação.

### **Princípio do orçamento bruto**

Todas as parcelas da receita e da despesa devem fazer parte do orçamento, com seu valor bruto, sem qualquer dedução.

Segundo o Art. 6º da Lei 4.320/64, “todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

### **Princípio da anualidade ou periodicidade**

O princípio da anualidade é responsável pela elaboração e autorização do orçamento público em certo período, que geralmente é um ano. Todos os países modernos têm seu ano financeiro de acordo com o ano civil.

Existem alguns países que os exercícios financeiros não estão relacionados com o ano civil. São eles Itália, Suécia, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos.

### **Princípios da não afetação das receitas**

O princípio da não afetação regulamenta que as parcelas não podem ser reservadas para atender gastos já determinados.

O recurso só pode ser disponibilizado, sem comprometimento para suas despesas de acordo com suas necessidades:

*C.F., Art. 167 - São vedados:*

*(...)*

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo; Arts. 158 e 159 - tratam da repartição dos tributos entre os entes da federação Art. 167, § 4º. – estabelece as exceções ao “princípio da não afetação das receitas” (cerca de 48% dos recursos do Tesouro são transferidos aos Estados, e Municípios e a órgãos autônomos, fundos e entidades da administração indireta).*

### **Princípio da discriminação ou da especialização**

As receitas e despesas devem ser discriminadas, de tal forma que se possam identificar a origem do recurso e sua aplicação.

A lei 4.302-64, em seu art. 5,º diz o seguinte:

*A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no Art. 20 e seu parágrafo único.*

### **Princípio da exclusividade**

O princípio da exclusividade diz que na lei orçamentária só poderão constar materiais de característica financeira.

*C.F. – Art. 165, § 8º – A Lei Orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não incluindo na proibição a autorização para abertura de crédito, ainda que por antecipação de receita.*

### **Princípio do equilíbrio**

O princípio do equilíbrio está relacionado com as receitas e despesas, no qual as despesas não podem ser maiores do que a receita.

A Constituição Federal no seu art. 167, III proíbe a realização da operação de crédito que seja maior que as despesas.

### **Outros princípios**

Dos princípios que foram comentados, existem ainda outros princípios básicos que merecem ser destacados, como:

- Princípio da clareza: a apresentação deve ser em linguagem simples e compreensiva, clara e direta.
- Princípio da publicidade: o orçamento deve ter ampla divulgação nos meios de comunicação.
- Princípio da exatidão: deve preocupar-se principalmente com a realidade e a capacidade de intervenção positiva.

## **4.4 Receita pública**

Para Pereira (2006), receita é a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no

passivo, vem crescer o seu vulto como elemento novo e positivo. É também a que a define enquanto o capital arrecadado do povo coercitivamente, tomado por empréstimo ou produzido pela renda dos seus bens ou pela sua atividade, de que o Estado dispõe para fazer face às despesas públicas.

A divisão da receita pública está dividida em **receitas orçamentárias** e receitas **extraorçamentárias**.

A **receita orçamentária** é composta por valores que fazem parte do orçamento como os tributos, as rendas, as transferências, as alienações, os retornos de empréstimos e as operações de créditos.

Já **receitas extraorçamentárias** são feitas com a autorização do legislativo, pois não constituem renda do Estado e sua arrecadação está pautada nos depósitos ou caução de garantia.

A receita é apenas estimada, enquanto que a despesa é programada, autorizada e controlada.

De acordo com o art. 11 da lei 4.320-64, receita é classificada como correntes e de capital. As receitas correntes estão classificadas como tributárias, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Já as receitas de capital estão relacionadas às seguintes contas: operações de créditos, alienações de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

Para que se possa identificar a origem dos recursos a serem utilizados, foi criada uma codificação específica. A receita é classificada levando-se em consideração a categoria, a subcategoria, as fontes, as rubricas, as alíneas e as sub-alíneas.

## 4.5 Despesas e seus aspectos

A despesa, através da sua execução, pode ter seu enfoque empresarial em que a despesa pode ser um montante de recursos gastos diretos e indiretos para raptar receitas, sendo que os gastos são para produção de outros.

As entidades privadas têm como objetivo o retorno empregado do seu capital através de seu lucro. Se o enfoque for pela ótica do Estado, a despesa será proporcional à necessidade coletiva da sociedade.

As despesas públicas são mantidas pela própria coletividade que entrega ao poder público a responsabilidade de sua aplicação. O Estado é responsável pelo desenvolvimento de alguns serviços que o governo paga com as receitas arrecadadas.

Podemos dizer então que ele não gasta e sim retribui em forma de benfeitorias, em obras e serviços.

O conceito de gastos públicos está relacionado à utilidade ou capacidade de bem-estar de vários indivíduos:

*O Estado não consome. Pode-se dizer com certa medida que toda DESPESA, mesmo privada, implica uma redistribuição. O indivíduo que utiliza o seu salário para comer, vestir e morar redistribui aos comerciantes o que recebeu do patrão.*

*A despesa do indivíduo é real, porque é seguida de um consumo correlativo, isto é, de uma destruição de produtos ou de utilidades, de uma perda, enfim de substância econômica. As DESPESAS do Estado, porém, são ilusórias, porque não correspondem a um consumo, mas a uma simples repartição (DUVERGER apud TORRES, 2000, p. 21).*

A fiscalização na realização das despesas por particulares, quanto para agentes públicos, é importante para acompanhar a utilização dos recursos aplicados à coletividade.

Em uma situação concreta de urgência ou necessidade, exige-se sempre uma atitude da Administração (...):

*(...) situações de utilidade somente justificam uma atitude da Administração se não houver uma necessidade aguardando atendimento, e que num mundo como o atual (onde crises econômicas fazem parte do dia-a-dia e problemas sociais continuam sem solução) as meras utilidades estão sempre no final da fila, transformando-se em puras inutilidades quando atendidas em detrimento de uma necessidade (...) (BLANCHET, L. A., 1993, p. 719)*

Na concepção de Baleeiro (2004, p. 99), as despesas podem ser públicas, quando a classificação institucional compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias. Na utilização do dinheiro público, são apresentados dois aspectos importantes, como o **aspecto político do gasto** e o **aspecto técnico do gasto**.

O **aspecto político** faz parte da despesa desde sua criação. Através do voto, o poder executivo cria uma política para atender às necessidades através de uma ação determinada pelo Governo de acordo com o orçamento público. Já o **aspecto técnico** está relacionado com a legalidade dos procedimentos de gestão em relação à **eficácia** e **eficiência**.

A despesa, conforme o orçamento brasileiro, antes do Decreto 2.829/98 e da portaria 42/99, tinham a seguinte classificação:

- **Classificação institucional:** é responsável pelos gastos públicos, conforme o orçamento em consignação das dotações próprias e suas unidades orçamentárias. Essa classificação está melhor definida no Manual Técnico de Orçamento-MTO/2000 (p. 25):

*A classificação institucional compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias. Um órgão ou uma unidade orçamentária da classificação institucional do orçamento pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa, como por exemplo: "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios", "Encargos Financeiros União", "Operações Oficiais de Crédito", "Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal" e "Reserva de Contingência".*

- **Classificação funcional:** Esta classificação está relacionada com a programação, elaboração e controle das metas e ações diretas e indiretas, com seus agrupamentos de acordo com as funções, que, por sua vez, dividem-se em subfunções. No Manual Técnico de Orçamento (2000, p.25), a definição para a classificação funcional recebe a seguinte interpretação:

*A classificação funcional, composta de um rol de*

*funções e subfunções pré-fixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Trata-se de uma classificação independente dos programas.*

Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público.

#### **4.5.1 A estrutura e sua programação**

A estrutura da programação tem grande importância no planejamento orçamentário, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento – MTO e a portaria 42 de 1999:

*A partir da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, os programas deixaram de ter o caráter classificador e cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas e originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual – PPA. Há convergência entre as estruturas do Plano Plurianual e do orçamento anual, a partir do programa “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador e os projetos e as atividades como instrumento de realização dos programas.*

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

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (MTO, 2000, p. 28).

Toda a ação finalística do governo federal deverá ser estruturada em programas orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período, no PPA (MTO, 2000, p. 28).

## Síntese

A unidade 4 ressaltou a cumplicidade do tema do orçamento público. A intenção foi mostrar a você noções suficientes para entendimento do conteúdo proposto e chamar a atenção do risco que corre um gestor, quando não tem o mínimo de planejamento. Lembre-se o orçamento está ligado diretamente às despesas, e bem aplicado leva o bem-estar à sociedade.

Na próxima unidade, iremos nos aprofundar um pouco mais na Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudaremos assuntos desenvolvidos no dia-a-dia de uma sociedade, principalmente de um funcionário público, na representatividade do governo. Vamos em frente e bons estudos!



# Lei de Responsabilidade Fiscal e déficit público

Unidade

5

## Competências

Ao final do estudo da unidade 5, você conhecerá a Lei de Responsabilidade Fiscal, o déficit público e a necessidade de financiamento do setor público.

# 5 Lei de Responsabilidade Fiscal e déficit público

## 5.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como finalidade a regulamentação do art.163 da Constituição Federal de 1988.

Este artigo dita as condições das Finanças Públicas em relação à responsabilidade dos gestores públicos na aplicação fiscal, em que estão envolvidos a União, Estados, municípios e as entidades de administração indireta.

O seu foco principal é a transferência dos processos, prevendo os riscos e os desvios dos recursos públicos nas contas governamentais.

O déficit é outra preocupação que deve ser combatida nas aplicações das despesas de pessoal.

A redução do nível da dívida pública eleva os superávits primários, diminuindo indevidamente de restos a pagar, conseguindo o máximo de **dívida consolidada**.

## 5.2 O que o governo pode gastar com seu pessoal

A soma de gastos dos entes federativos é usada para o custeio de pessoal ativo e inativo.

As despesas não podem ultrapassar a porcentagem da receita corrente líquida, sendo que a despesa total se dá com a soma do mês, mais 11 meses anteriores dentro do regime de competência.

As porcentagens estão assim distribuídas: 50% da União, 60% dos Estados e 60% dos municípios. Existem certas despesas que não fazem parte da receita corrente, que são as indenizações das demissões e os incentivos às demissões voluntárias.

**Consolidada:** São balanços apurados pela agregação das demonstrações contábeis de uma ou mais controladas, onde são somados os ativos, passivos, receitas e despesas semelhantes com as demonstrações contábeis da controladora, depois de eliminados os saldos e transações entre as companhias, e feita uma provisão para os interesses de minoritários nas controladas. São também reconhecidos de que as entidades legais, separadamente, são componentes de uma unidade econômica distinta da controladora e das controladas. Assim, as demonstrações contábeis consolidadas devem refletir as operações da controladora e de suas controladas.  
Fonte [pt.wikipedia.org/wiki/Demonstra%C3%A7%C3%A3o\\_financeira\\_consolidada](http://pt.wikipedia.org/wiki/Demonstra%C3%A7%C3%A3o_financeira_consolidada)



De acordo com o inciso II § 6º do art. 57 da Constituição Federal de 1988, aplicam-se também às ações judiciais de períodos anteriores as despesas de contratos de terceiros e outras despesas de pessoal.

Os limites estão assim distribuídos:

1 – A União:

2,5% para o Legislativo e o Tribunal de Contas da União;

6% para o Judiciário;

40,9% para o Executivo; e

0,6% o Ministério Público da União.

2 – Os Estados:

3% para o Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado;

6% para o Judiciário;

49% para o Executivo; e

2% para o Ministério Público do Estado.

3 – Municipal

6% para o Legislativo e Tribunal de Contas do Município; e

54% para o Executivo.

É proibido qualquer aumento com despesa de pessoal, sendo de direito a sua anulação, quando não atender às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e o contido da Constituição Federal, bem como os limites das despesas com o pessoal inativo.

Também podem ser nulos os aumentos com despesas de pessoal dentro dos 180 dias, antes do fim de gestão do titular.

As despesas totais com pessoal não podem ser maior que 95%, ficando proibida a concessão de vantagem e outro tipo de remuneração que afetem os cofres públicos, com exceção das sentenças judiciais, de acordo com o previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

A criação de cargos, a alteração de carreira, provimento de cargos públicos e a contratação de horas extras, com exceção do inciso II do § 9º do art 57 da Constituição Federal, estão previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os limites de excedentes terão de ser eliminados com extinção de cargos ou funções até atingir os valores permitidos.

Caso não seja feito o orçamento das despesas, ficam proibidas transferências voluntárias de recursos, contratações de operações de créditos, com

exceção dos valores destinados ao refinanciamento da dívida mobiliária e às de redução com pessoal.

## 5.3 Os limites da dívida pública e os créditos

O total da dívida pública consolidada é levantado sem duplicidade e observados os compromissos financeiros com contratos, convênios ou realização de crédito com amortização superior a 12 meses.

A dívida mobiliária é representada por títulos da União, Banco Central do Brasil, os Estados e os municípios.

As operações de créditos estão comprometidas de acordo com as responsabilidades financeiras assumidas com abertura de crédito, títulos, aquisição de bens, arrendamento mercantil e outros.

A concessão de garantia são os compromissos de obrigações financeiras assumidos pela entidade.

A dívida pública da União são os títulos de responsabilidade do Banco Central (Bacen).

A dívida consolidada são as operações de crédito cujo prazo é menor do que doze meses e a receita está inclusa no orçamento.

O refinanciamento da dívida mobiliária não poderá ultrapassar o exercício.

Os limites da dívida pública estão fixados através de percentual que são aplicados sobre a receita corrente líquida, a qual é utilizada em partes iguais a todas as esferas do Governo.

O resultado é feito pelo total da dívida consolidada no final de cada quadrimestre.

As precatórias judiciais que não foram pagas no orçamento são outros tipos de dívidas públicas.

Se essa dívida estiver acima do limite fixado, terá de reduzir pelo menos em 25% nos primeiros quatro meses.

Enquanto permanecer o excesso, ficam proibidos os créditos internos e externos, os recursos voluntários da União ou do Estado.

São fundamentados pareceres de demonstrações de custo-benefício

em relação à procura econômica e social para o entendimento das condições elencadas a seguir:

- autorização para contratação, que conste da Lei Orçamentária através de créditos adicionais ou específicos;
- créditos adicionais dos recursos de operações;
- controle dos limites definidos pelo Senado Federal;
- operação de crédito externo, quando autorizado pelo Senado Federal;
- demais restrições conforme estabelece a lei.

São vedadas as operações de créditos entre a União, Estados e municípios, diretamente ou através de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal, refinanciamento de dívida contraída em exercícios anteriores.

Nesse procedimento, existem ressalvas em relação à legislação das operações financeiras das empresas estatais, administração indireta, desde que não se aplique nos seguintes casos:

- despesas correntes com financiamento;
- refinanciamento de dívida e crédito com antecipação orçamentária.

Os créditos por antecipação são destinados à soma déficit de caixa no exercício financeiro e devem-se levar em conta as exigências constantes no art. 32 do LRF e os demais itens que serão mencionados a seguir:

- só poderão ser realizados a partir do 10º dia do exercício;
- até o dia 10 de dezembro, de cada ano, deverão ser liquidados com juros e outros encargos;
- deixarão de ser autorizados, se caso for cobrado outros encargos, a não ser o que foi prefixado;
- ficam proibidos, enquanto existirem operações feitas anteriormente, do mesmo objetivo e que ainda não foram liquidadas totalmente, e, também, proibidos no último ano de gestão do presidente, governador e prefeito municipal.

É proibido ao titular de órgãos públicos, nos dois últimos quadrimestres da sua administração, contrair despesas que não possa liquidar durante seu mandato ou deixar parcelas a serem pagas nos exercícios seguintes, sem disponibilidade de caixa para esse fim.

Consideram-se disponibilidade de caixa os encargos e despesas comprometidas para pagamento até o final do exercício corrente.

## 5.4 Transparência da gestão fiscal

A transparência da gestão fiscal tem por finalidade a ampla divulgação em jornais e outros meios de comunicação e meios eletrônicos de fácil acesso dos planos orçamentários e da LDO, das contas, dos relatórios resumidos da execução orçamentária, do relatório de gestão fiscal, da prestação de contas da União, dos demonstrativos do Tesouro Nacional e agência financeira de fomento, inclusive o BNDES.

A administração pública manterá disponível sistema de custo para que a sociedade possa avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O relatório resumido da execução orçamentária deixará de ser publicado até o dia 30 após cada bimestre, que compreende:

1 – o balanço orçamentário que especificará a categoria econômica das receitas por fonte, onde serão informadas as realizadas e a realizar, e suas previsões atualizadas;

2 – os demonstrativos da execução da receita por categoria econômica e sua fonte, bem como a previsão inicial, a previsão atualizada para o devido exercício, a receita que realizou no bimestre e no exercício e a previsão que irá realizar.

Estão incluídos também as despesas por categoria econômica e o grupo de natureza da referida despesa como as funções e subfunções, onde se destacam os valores dos financiamentos da dívida imobiliária, destacando as receitas de operações de crédito e as despesas com amortização da dívida.

Outros demonstrativos do relatório como apuração da receita corrente líquida, em que a evolução e seu desempenho devem ser considerados até o final do exercício (inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

## 5.5 Relatório de gestão fiscal

No relatório da gestão fiscal, a publicação deve ocorrer até 30 dias antes do seu encerramento, período em que deve se dar amplo acesso à sociedade, quer seja por meios eletrônicos ou outro meio para que todos tenham conhecimento, mostrando assim a transparência da gestão.

O relatório deverá conter:

1 – comparativo com os limites que trata esta lei complementar, as despesas totais com pessoal, separando os inativos e pensionistas, a dívidas consolidadas e a imobiliária, concessão de garantias, operações de créditos, principalmente por antecipação da receita e despesas que constem no inciso II do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

2 – indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer limite; e

3 – demonstrativo do último quadrimestre do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro e inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas, empenhadas e não liquidadas, não escritas por falta de disponibilidade de caixa cujo empenho foi cancelado, as obrigações contidas no inciso II e na alínea do inciso do art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Deve-se dar ampla divulgação aos resultados das prestações de conta e da sua apreciação, quer sejam julgadas ou tomadas.

Os tribunais de contas deverão emitir parecer conclusivo sobre as contas no prazo de 60 dias, a partir do seu recebimento, se outra não estiver estabelecida nas contribuições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

Nos municípios com menos de 200 mil habitantes e que não sejam as capitais, o prazo será de oitenta dias.

Os tribunais de conta não estarão em recesso, enquanto existirem contas pendentes de parecer prévio.

As fiscalizações da gestão fiscal são feitas pelo legislativo diretamente, e pelos tribunais de contas conjuntamente com o controle interno e os ministérios públicos em cumprimento às normas da Lei Complementar, em especial ao que se referem a:

### **5.5.1 Contas públicas – déficit público, resultados e necessidade de financiamento do setor público**

O déficit público de um país pode ser financiado ou através de venda de títulos públicos ao setor privado com transferência de poupança privada ou setor público.

Para se calcular os déficits, existem dois critérios. Um é chamado “acima da linha”, e diminui as receitas totais das despesas. O outro é conhecido de “abai-

xo da linha”, que calcula o déficit, baseado na variação da dívida pública.

Essa linha é apenas imaginária do total, quando subtraímos um valor de outro.

A medição do déficit através da linha, acima ou a baixo, indica a necessidade do país contrair financiamento.

A maneira de calcular, quando está acima da linha, é:

- Déficit normal: é a diferença entre as receitas totais arrecadadas e os gastos totais do governo.
- Déficit primário: são apenas os gastos financeiros, em que é feita a dedução das receitas que não são financeiras.

Devem-se excluir do déficit normal os juros pagos e a amortização que são considerados despesas financeiras.

- Déficit operacional: é a soma do déficit primário e o pagamento dos juros reais. Nesse cálculo, devem ser excluídos o pagamento dos juros nominais e os valores da correção monetária.

Para manter um equilíbrio, o orçamento no setor público deve ter certos cuidados. Os gastos têm que ser iguais à arrecadação.

Se esse procedimento não for feito, poderá gerar um superávit ou déficit no orçamento.

Quando é identificado um superávit, o governo faz uso da poupança, emprestando recursos ao setor privado. Já no segundo caso, quando o governo gasta mais do que arrecada, procura financiamento junto ao setor privado ou ao Banco Central.

### 5.5.2 A necessidade de financiamento do setor público

Tem o mesmo conceito de déficit nominal pelo critério “acima da linha” e refere-se a variação da DFL (dívida fiscal líquida) em dois períodos:

No conceito operacional, eliminam-se as necessidades de financiamento nominais e a correção monetária sobre a DFL (dívida fiscal líquida). Tem o mesmo conceito “acima da linha” do déficit operacional.

No conceito primário, são excluídas as necessidades de financiamento nominais com o pagamento de juros nominais que incidem sobre a DFL (dívida fiscal líquida). É equivalente ao déficit primário pelo critério “acima da linha”.

#### Déficit Público e Inflação

**ção** Você sabe qual o motivo de países que têm déficit público, de acordo com o PIB (Produto Interno Bruto), mais alto que o do Brasil, como os Estados Unidos, Itália, Espanha, Coreia, terem taxas de inflação praticamente nulas?

Segundo o ensinamento do professor Marco Antonio Sandoval de Vasconcelos (2002), a resposta não está no montante ou valor do déficit, mas sim em seu horizonte de financiamento.



**Senhoriagem:** é atribuída ao poder de compra resultante do fluxo de emissão de base monetária.

Fonte: [ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/723/663](http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/723/663).



Um dos maiores problemas para se calcular a necessidade de um financiamento dá-se em razão de não se ter certeza dos valores da receita e despesa.

A diferença negativa entre a receita e a despesa sempre será considerada endividamento.

Mesmo não tendo certeza, as autoridades acompanham a evolução do passivo através do sistema financeiro público e privado.

Então, pela variação do endividamento abaixo da linha, podemos ter certeza da quantidade necessária para cobrir o déficit público.

Outros agravantes foram as dívidas dos Estados e municípios que elevaram o déficit no decorrer dos anos.

Podemos definir a dívida pública, como a dívida anterior mais os juros nominais, menos o superávit primário do exercício e a receita de **senhoriagem**.

Para a relação da dívida pública, ou seja, o Produto Interno Bruto (PIB), deve-se levar em conta o resultado operacional e nunca o resultado nominal, que se pode perder em situação de elevada inflação.

## Síntese

Nesta unidade, você conheceu as regras que o governo usa para ter um maior controle do orçamento público, através da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas aplicações.

Não basta apenas criar leis, é preciso respeitá-las e aplicá-las para que a sociedade tenha os seus benefícios.

# Considerações finais

Caro aluno,

Chegamos ao fim desta unidade curricular. Agora, você já contém requisitos conceituais necessários para interpretar as Finanças Públicas e o Orçamento.

Alguns dos temas abordados já foram mostrados em outras unidades curriculares. Para aprofundar seus conhecimentos, não se detenha apenas nos conteúdos apresentados, pois o assunto é muito vasto. Não fique em silêncio e tenha coragem de questionar. Seja radical e terá a resposta definitiva para as suas indagações. Tudo só é possível se assumirmos os problemas com dedicação, coragem conhecimento e responsabilidade.

Sucesso na sua caminhada e que este seja apenas o início de uma realização pessoal e profissional!

*Professor Nazareno Nesi*

## Referências

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualização de Djalma de Campos. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BLANCHET, L. A. **Licitação: o edital à luz da nova lei**. Curitiba: Juruá, 1993.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: < <http://www.comprasnet.gov.br> >. Acesso em: 20 mai. 2007.

CAMPOS, Djalma de. **Direito financeiro e orçamentário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTRO, Domingos P. de; GARCIA, Leice M. **Contabilidade pública no governo federal: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel**. São Paulo: Atlas, 2004.

CRUZ, Flávio da (Org.) et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 13 ed., São Paulo: Saraiva, 1973.

\_\_\_\_\_. **Manual de ciência das finanças**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÈM, Ana Cláudia de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 7ª tiragem. Rio: Campus, 2000.

- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2005.
- HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Ipea, Rio de Janeiro, FGV, 2001.
- IPEA. **Planejamento e políticas públicas**. Revista Semestral do Ipea. Brasília, nº 4, dez. 1990.
- LUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos. **Curso de contabilidade para não contador**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.
- MARNOCO E SOUSA, José Ferreira. **Tratado de ciências das finanças**. Coimbra: Livraria França Amado, 1917.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Atlas, 2002.
- MATIAS PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.
- MUSGRA, Richard A. **Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental**. São Paulo: Atrás, 1976.
- OLIVEIRA, Geraldo S. **Resumo: o que são finanças públicas**. Disponível em: <<http://www.resumosconcursos.hpg.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2008.
- PEREIRA, Luiz Carlos B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Caderno Maré de Reforma do Estado, Brasília: MARE, 1997.
- PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1988.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 2000.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VASCONCELLOS, Marcos Antonio S. de. **Economia micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 260 principais conceitos econômicos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO. **Manual De Orientação Do Gestor Público, Superintendência de Normas e Sistemas, Coordenação de Normas Técnicas**. Rio de Janeiro, 2001.

## Sobre o autor

*Nazareno Nesi* possui graduação em Administração de Micro, Pequenas e Médias Empresas (2004) pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e especialização em Gestão Estratégica de Empresas (2006) pela mesma instituição. É também especialista em Gestão Pública (2007) pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina (Cefet-SC), técnico em Contabilidade (1978) pelo Colégio Comercial Pio XII e auxiliar sanitaria (1986) pela Escola Técnica Federal de Santa Catarina (ETF-SC). Atuou como professor do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública do IF-SC, na disciplina Licitação, Contratos e Convênios. Ministra cursos de formação e habilitação de pregoeiros, com vasta experiência em administração de materiais e patrimônio. Atuou como tutor a distância do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do IF-SC. É servidor do IF-SC desde 1976, ocupando atualmente cargo de auditor interno.