



UNILAB

Universidade da Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira

**PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL: O COMPORTAMENTO DAS
RECEITAS E DESPESAS DE CAPITAL DO GOVERNO FEDERAL (2015-2018)**

MARDEN SILVEIRA DA SILVA

REDENÇÃO – CE

2020

MARDEN SILVEIRA DA SILVA

PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL: O COMPORTAMENTO DAS RECEITAS E DESPESAS DE CAPITAL DO GOVERNO FEDERAL (2015-2018)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da UNILAB, como requisito para a obtenção do título de Bacharelado em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eliane Barbosa da Conceição

REDENÇÃO – CE

2020

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Silva, Marden Silveira da.

S586p

Princípio da Justiça Intergeracional: o Comportamento das
Receitas e Despesas de Capital do Governo Federal 2015-2018 /
Marden Silveira da Silva. - Redenção, 2020.

50f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública - Semestral,
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2020.

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Barbosa da Conceição.

1. Princípio da Justiça Intergeracional. 2. Regra de Ouro. 3.
Receitas de Capital. 4. Despesas de Capital. 5. Dívida Pública.
I. . II. Título.

CE/UF/BSCA

CDD 343.03

MARDEN SILVEIRA DA SILVA

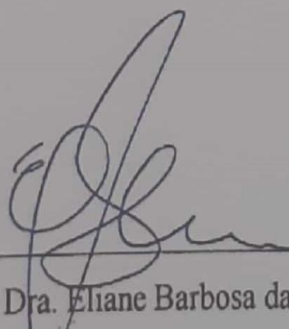
**PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL: O COMPORTAMENTO DAS
RECEITAS E DESPESAS DE CAPITAL DO GOVERNO FEDERAL (2015-2018)**

Monografia julgada e aprovada para a obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

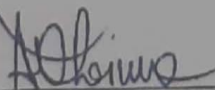
Data: 23 01 2020

Nota: 10,0

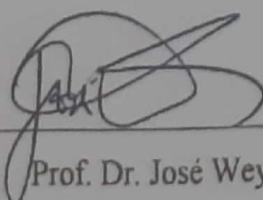
Banca Examinadora:



Prof. Dra. Eliane Barbosa da Conceição



Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima



Prof. Dr. José Weyne de Freitas Sousa

Aos meus pais, Mônica Lima da Silveira e José Arimatéa Oliveira da Silva, que me apoiaram nesta trajetória e me deram a base para ter chegado até aqui.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, que sempre esteve comigo em todo esse período.

Quero agradecer à minha família, por me apoiarem em minhas decisões e me ajudarem da forma que podem para que eu consiga atingir meus objetivos.

Agradeço também aos meus companheiros e irmãos que o curso me deu, a nossa CIA (Alan Lucas, Bárbara Bria, Emanuelle Bulamarque, Fernanda Leorne, Lívia Nunes, Paula Andrezza e Robson de Almeida), que foi um presente de Deus para mim. Juntos nós rimos, brincamos, estudamos e até entramos em desespero com algumas disciplinas. Sou grato pela amizade de cada um e levarei essa amizade comigo para toda a eternidade. Agradeço também pela amizade da “cobra” Sasckelly, que esteve presente em diversos momentos, mesmo com todos os momentos de estresses.

Agradeço aos meus amigos do ensino médio, que levo comigo no peito até hoje, apelidados como “Sereyos”, que pelo grande número de pessoas, prefiro não citar os nomes, pois posso esquecer alguém. Com vocês, eu posso realmente dizer que foi “do terceirão para a vida”. Obrigado pelos momentos de risadas, de choro, de conselhos. Enfim, por todos os momentos de alegria e por compartilhar momentos em que não estudávamos mais juntos, mas dividimos as nossas experiências e muitas vezes desabafamos.

Em especial, agradeço a duas delas que tenho imenso carinho, Letícia e Iully. Obrigado por serem companheiras e por todos os momentos vivenciados, teremos muito mais pela frente.

Agradeço aos “doisos” (Brena, Rubens, Jaime e Maelynne), que fizeram parte do início da minha vida acadêmica. Mesmo cada um escolhendo caminhos diferentes, sabemos que podemos contar com um ao outro em qualquer situação.

Um agradecimento especial para minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Eliane Barbosa da Conceição, por ter aceitado me orientar. Obrigado pelos conselhos e por ter me ajudado profundamente na elaboração deste trabalho. Sem dúvidas seus ensinamentos me fizeram crescer como pesquisador.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram em minha trajetória.

RESUMO

Tendo em vista o momento de crise e recessão econômica no cenário brasileiro, e levando em consideração a relevância do debate sobre finanças, o presente estudo trata de um tema não muito explorado no meio acadêmico do país, o Princípio da Justiça Intergeracional. Esse princípio orçamentário, que fundamenta a propagada regra de ouro do orçamento público, estabelece que as receitas de capital devem ser aplicadas em investimentos que sejam desfrutados não apenas pela presente geração, mas também pelas futuras, visto que a essas últimas caberá parte do ônus com o pagamento das operações de créditos que figurarem como fontes de tais receitas. O presente trabalho tem por objetivo identificar se houve a quebra da chamada Regra de Ouro em quatro exercícios financeiros diferentes (2015 a 2018). Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando como técnicas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. As principais fontes de consultas documentais foram os documentos publicados pelo próprio governo federal, que dão informações sobre a execução orçamentária de cada ano. Os resultados apontaram que houve quebra da Regra de Ouro e, conseqüentemente, a não observância do Princípio da Justiça Intergeracional, implicando na perda de bens que poderiam ser utilizados por gerações futuras. Foi evidenciado também que o endividamento público brasileiro é a principal fonte de Receitas de Capital. Resultado disso é de que nossa Despesa direcionada ao pagamento de dívidas passadas consome a maior parte das despesas, fazendo com que quase nada seja direcionado para os investimentos que podem beneficiar gerações futuras, o que impõe a constatação de que as próximas gerações serão lesadas por erros que estamos praticando agora.

Palavras-chave: Princípio da Justiça Intergeracional. Regra de Ouro. Receitas de Capital. Despesas de Capital. Dívida Pública.

ABSTRACT

Given the moment of crisis and economic recession in the Brazilian scenario, and taking into account the relevance of the debate on finance, this study deals with a little explored theme in the country's academic environment, the Principle of Intergenerational Justice. This budget principle, which underlies the widespread golden rule of the public budget, states that capital revenues should be invested in investments that are enjoyed not only by the present generation but also by the future, since the latter will bear part of the burden on them. the payment of credit operations which are the sources of such income. This paper aims to identify if there was a breach of the so-called Golden Rule in four different exercises (2015 to 2018). To achieve this goal, a qualitative research was carried out, using as techniques a bibliographic research and a documentary research. As main sources of document consultation, the documents published by the federal government itself, which provide information on budget execution each year. The results indicated that there was a breach of the Golden Rule and, consequently, a non-compliance with the Intergenerational Justice Principle, resulting in the loss of assets that could be used by future generations. It was also evidenced that the Brazilian public debt is the main source of Capital Revenue. As a result, our Past Debt Expenditure consumes most of our expenses, causing almost nothing to be directed toward investments that may benefit future generations, which means that future generations will be hurt by mistakes that we are practicing now.

Key words: Principle of Intergenerational Justice. Golden Rule. Capital Revenue. Capital Expenses. Public Debt.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Representação do ciclo orçamentário brasileiro	18
Figura 2 – Representação das etapas da Receita Orçamentária	21
Figura 3 – Grupos de natureza da despesa	23
Figura 4 – Etapas da Despesa Orçamentária	25
Figura 5 – Representação da obediência à Regra de Ouro	27

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receitas de Capital 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)	34
Gráfico 2 – Despesas de Capital 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)	35
Gráfico 3 – Comparação entre Operações de Crédito/Amortização/Investimentos (Em R\$ Milhões)	36
Gráfico 4 – Análise da Regra de Ouro – 2015 (Em R\$ Milhões)	37
Gráfico 5 – Análise da Regra de Ouro – 2016 (Em R\$ Milhões)	37
Gráfico 6 – Análise da Regra de Ouro – 2017 (Em R\$ Milhões)	38
Gráfico 7 – Análise da Regra de Ouro – 2018 (Em R\$ Milhões)	38
Gráfico 8 – Despesas Correntes 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)	39
Gráfico 9 – Comparação de Receitas com Operação de Crédito com Juros e Amortização. (2015 – 2018)	40

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

BNSP- Balanço Nacional do Setor Público

DPF- Dívida Pública Federal

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP- Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

MTO- Manual Técnico do Orçamento

PLOA- Projeto da Lei Orçamentária Anual

PPA- Plano Plurianual

RREO- Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SOF- Secretaria de Orçamento Federal

SPELL- Scientific Periodicals Electronic Library

STN- Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. METODOLOGIA	15
3. REFERENCIAL TEÓRICO	18
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO	18
3.2.2 RECEITAS PÚBLICAS	20
3.2.2.1 ETAPAS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	21
3.1.2 DESPESAS PÚBLICAS	23
3.1.2.1 ETAPAS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	25
3.1.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	27
3.1.4 PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL	29
3.2 DÍVIDA PÚBLICA	30
3.2.1 ORIGEM DA DÍVIDA PÚBLICA	31
3.2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	34
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45
ANEXOS	48

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com as contas públicas se tornou crescente com o passar do tempo em nossa sociedade. No decorrer da nossa história, o orçamento passou de uma mera peça de controle de receitas e despesas para um instrumento capaz de ajudar no controle político e a função de planejamento se tornou presente no desenvolvimento das peças orçamentárias. Essa ideia de dar mais funções ao orçamento começa a surgir no início do século XX nos Estados Unidos, se espalhando pelo mundo com o passar do tempo. Além disso, regras foram implementadas para que o Orçamento Público tivesse consistência, e atingisse sua finalidade (GIACOMONI, 2010).

Assim, com as democracias consolidadas no mundo atualmente, o Orçamento Público é visto como fator chave para a transparência, equilíbrio e controle. Mesmo assim, devido às turbulências do sistema capitalista e também às ações praticadas por nossos governantes, as demonstrações orçamentárias e suas peças são utilizadas de forma em que não é possível atingir preceitos básicos do Orçamento Público. Muitas vezes, os instrumentos de orçamento são utilizados para maquiagem situações ruins, usando de dados manipulados para passar a imagem de que as contas públicas estão em pleno equilíbrio.

Tal preocupação, mencionada anteriormente, é tão notória que um processo de impeachment foi feito em 2016, tendo como base legal a irresponsabilidade fiscal da então presidente Dilma Rousseff. Os supostos crimes realizados estavam diretamente ligados a decisões na área fiscal (TEIXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2017).

[..] o uso de mecanismos de “ilusionismo fiscal”, ou seja, expedientes que buscam brechas na execução orçamentária e na contabilidade pública, como atrasos em repasses e pagamentos (“pedaladas”) e estratégias contábeis (contabilidade criativa) para ganhar flexibilidade *contornando* metas fiscais rígidas herdadas do pensamento dominante no período pré-crise [...] (TEIXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2017, p. 4).

Contudo, se tem a noção também de todo o cenário caótico em que a política brasileira se encontrava nos períodos de 2014 a 2016, demonstrando que motivos foram buscados para que se pudesse dar entrada em um impeachment contra Dilma. Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017), sinalizam que o processo contra a então presidente teve como base o suposto atraso de recursos aos bancos públicos, caracterizadas de “pedaladas fiscais”, e os decretos de crédito suplementar, que permitem a alteração na programação orçamentária de uma maneira rápida, com a Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentando um rol de casos em que esses decretos são permitidos. O Tribunal de Contas da União (TCU), até então não havia

apontado irregularidades nesses tipos de transações financeiras até o período de 2014, quando, logo em seguida, emite uma recomendação de reprovação das contas da presidente, sendo este o pontapé inicial de um longo processo de impeachment.

Se vê então a importância que a governabilidade possui para conseguir coordenar os atores políticos para a manutenção do poder do presidente. Com esse acontecimento recente, nota-se que a grave crise econômica e o rombo fiscal diagnosticado no final de 2014 foi primordial para que o processo tomasse forma, tendo como base transações até então não reconhecidas como ilegais. Vê-se aqui, portanto, a importância do equilíbrio orçamentário para uma boa governabilidade e aceitação popular e política.

Mas, para além das questões do jogo político, a boa gestão fiscal e orçamentária deve cumprir papéis fundamentais de equilíbrio e visão de longo prazo, adquirida graças a inclusão da função de planejamento no processo orçamentário. Assim, deve-se salientar que, mais do que um simples equilíbrio de receitas e despesas, é preciso se ter a noção de que uma boa gestão das contas públicas no momento presente poderá resultar em uma maior equidade para as gerações futuras, que não devem ser lesadas por ações praticadas em nosso tempo, o que para elas será apenas um distante passado. Para o cumprimento desta prática, a Constituição Federal de 1988 tem papel fundamental, ao resguardar práticas orçamentárias que venham a respeitar ao que depois começou a ser chamado de Regra de Ouro ou também Princípio da Justiça Intergeracional. O crescimento da importância dessa prática é nítido, principalmente em tempos de crises, quando a sociedade começa de fato a pensar em como a situação do país estará no futuro. Deve-se então pensar a Regra de Ouro no aspecto dos investimentos que são realizados das mais diversas formas no país, pois são estes que deixarão “legado” para as futuras gerações, já que estes também poderão desfrutar de tal investimento.

Com essa perspectiva, o presente trabalho tem o objetivo de identificar se houve a quebra da chamada Regra de Ouro em quatro exercícios financeiros diferentes, além de apontar como a Regra de Ouro é uma importante ferramenta de alerta e controle das receitas e despesas de investimento, embora sua simples quebra não acarrete prejuízos políticos ao gestor. Veremos como a principal fonte de receita de capital, a dívida pública, incide sobre o nosso orçamento.

Assim, o trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta de introdução, em que a problemática da pesquisa foi contextualizada e apontada. A segunda seção trata da metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. Na terceira seção é realizada a fundamentação teórica do trabalho, sendo explorada a função do Orçamento Público brasileiro e como o Princípio da Justiça Intergeracional se integra com ele, além de realizar uma breve conceituação da dívida pública. Na quarta seção são apresentados os resultados alcançados pela

pesquisa, além de uma discussão sobre eles. Por fim, a quinta seção encerra o trabalho apresentando reflexões a respeito do tema, promovendo possíveis questões que podem ser debatidas sobre o tema da Regra de Ouro e do Princípio da Justiça Intergeracional.

2. METODOLOGIA

O trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa que usou como técnicas a pesquisa bibliográfica e a análise documental, e pode ser classificada como uma pesquisa descritiva. Richardson *et al* (2007 *apud* Zanella, 2011) conceitua a pesquisa qualitativa como um tipo de análise que possui conhecimentos teóricos-empíricos que nas últimas 4 décadas ganhou reconhecimento de áreas como a Psicologia e a Administração, afirmando que a pesquisa qualitativa é descritiva, se preocupando em descrever fenômenos por meio de diversas formas de coleta de dados e de informações. Outra característica deste tipo de pesquisa é de que os trabalhos buscam entender os fenômenos a partir do ponto de vista dos participantes.

A pesquisa baseia-se em uma análise das despesas do governo federal brasileiro entre os períodos de 2015 a 2018, a partir da perspectiva do Princípio da Justiça Intergeracional. Para entender como acontece o momento da realização da despesa pública, foi necessário pesquisar a literatura técnica de orçamento público.

Para Severino (2007), a pesquisa bibliográfica é o tipo de pesquisa em que será levada em consideração o que outros autores abordaram em trabalhos registrados em livros, artigos, dissertações ou teses. “Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.” (SEVERINO, 2007, p.122). Koche (1997, p.122), *apud* Zanella (2011), defende que a pesquisa bibliográfica tem “a finalidade de ampliar o conhecimento na área, dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada”. Assim, com base em artigos científicos publicados em revistas, dissertações e teses acadêmicas foi possível obter referencial para a construção do trabalho.

Para localizar os artigos ou trabalhos que abordavam estes assuntos, utilizar-se-á como termos de busca “Ciclo orçamentário”, “Orçamento Público”, “Receitas Públicas”, “Despesas Públicas”, “Etapas da Receita”, “Etapas da Receita Orçamentária”, “Etapas da Despesa”, “Etapas da Despesa Orçamentária”, “Processo Orçamentário”. Para realizar a pesquisa, foram utilizadas plataformas como SciELO e Spell.

Também foi conceituado brevemente os princípios orçamentários, importantes regras para que o orçamento seja o mais transparente possível. Dentro do âmbito dos princípios, foi aprofundado principalmente a discussão sobre o princípio da justiça intergeracional. Embora a pouca produção científica sobre este princípio na língua portuguesa, os trabalhos existentes ajudaram na localização da literatura estrangeira que ajudassem na revisão de literatura sobre o

princípio da justiça intergeracional neste trabalho. A partir disso, foi possível evidenciar como o princípio está presente, mesmo que de forma implícita, em nossa constituição e em nossas leis.

Além disso, a pesquisa documental se faz presente neste trabalho:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 2002, p.45)

Podemos perceber que a pesquisa documental se assemelha com a pesquisa bibliográfica, porém a pesquisa documental utiliza de fontes de dados de primeira ou segunda mão. Para este trabalho foi mais recorrente o uso de dados de segunda mão, ou seja, daqueles que já haviam sido coletados, ordenados, organizados e algumas vezes, analisados (ZANELLA, 2011). Gil (2008, p. 51) aprofunda na contextualização da pesquisa documental quando afirma que

Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.

Portanto, com base nos documentos oficiais, como a Constituição Federal, na Lei 4.320/1964, no Manual Técnico do Orçamento (2018), foi possível apontar a importância do planejamento orçamentário para o controle das receitas e despesas públicas, além de conseguir conceituar o que é o ciclo orçamentário, definir receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias e as etapas das receitas e despesas. Também é graças à pesquisa documental que foi obtida a produção dos resultados obtidos, através da coleta e interpretação de informações coletadas em documentos publicados pelo Governo Federal, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), do período de 2015 a 2018, que apresentam dados sobre a alocação de recursos do governo em um exercício financeiro, evidenciando os montantes de receitas previstas, receitas arrecadadas, despesas fixadas e despesas realizadas. Dentro do BSPN foi utilizado o Demonstrativo da Execução Orçamentária, onde são apresentadas as receitas e despesas (de capital e correntes) e as suas categorias, apresentando o valor de cada uma. Neste mesmo Balanço, também é publicado o Demonstrativo por ente da federação (União, Estados e Municípios), além do Consolidado Nacional, onde ele apura os resultados dos três entes de forma conjunta.

O trabalho, pode ser classificado como uma pesquisa descritiva. Gil (2002), define a pesquisa descritiva como um tipo de pesquisa em que os fatos são relatados classificados, definidos ou interpretados, possuindo o objetivo de descrever um fenômeno ou experiência. Dessa forma “a pesquisa descritiva busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano.” (BERVIAN; CERVO; SILVA, 2007 *apud* ZUCCOLOTTO, 2014, p. 105). Assim, a pesquisa descritiva se faz presente quando se expõe os motivos pelos quais o princípio da justiça intergeracional é quebrado nos balanços publicados pelo governo.

A pesquisa tem como principal objetivo demonstrar se houve quebra da Regra de Ouro entre os períodos de 2015 a 2018, já que em tempos de recessão o futuro do país e da economia começa a ter uma importância ainda maior. Além disso, a pesquisa propõe entender como a principal fonte de Receitas de Capital, as Operações de Crédito, opera no orçamento federal, e como elas são pagas pelo governo, já que se esta operação se refere ao endividamento público, sendo através da Amortização e do Juros da Dívida. O trabalho também indica como o orçamento é elaborado, com base na legislação vigente.

Justifica-se essa escolha pelo fato de ser um tema pouco debatido em âmbito acadêmico, sendo constatada pela literatura escassa. A pesquisa busca socializar o tema e um importante debate de finanças públicas, para que seja compreendido como é fundamental o entendimento de definições básicas de orçamento e também sobre a dívida, para que se entenda a dinâmica do endividamento e suas repercussões para as futuras gerações.

A coleta de dados foi realizada através da pesquisa documental, utilizando o Balanço Nacional do Setor Público (BNSP), documento publicado anualmente pelo governo federal que abrange as contas da União, Estados e Municípios. Através do BNSP de 2015 a 2018, foi possível realizar a constatação da quebra ou não da Regra de Ouro nestes exercícios financeiros, comparando o montante de Receitas de Capital com Despesas de Capital e Receitas Correntes com Despesas Correntes.

Gil (2008) define a análise de dados com uma etapa da pesquisa que consiste na organização de dados coletados para a obtenção da resposta ao problema que foi colocado na pesquisa. Para a análise de dados, foi realizada a utilização de gráficos a fim de facilitar a compreensão. A interpretação destes dados foi feita com base no que foi exposto na revisão de literatura, sendo assim possível o alcance das respostas sobre a quebra ou não da Regra de Ouro durante o período de 2015 a 2018.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público surgiu da necessidade de controlar as receitas e despesas públicas, no sentido de que elas devem estar delimitadas em um exercício financeiro com um recorte temporal pré-determinado (D'AURIA, 1959 *apud* SUZART, 2011).

Couto e Barbosa Neto (2018) afirmam que a Constituição brasileira de 1988 foi responsável por criar mais uma perspectiva na questão da orçamentação pública, a de que o orçamento deve possuir uma ênfase maior no planejamento e nas ações a serem executadas dentro de um plano de médio prazo.

A Constituição de 1988 determina que o sistema orçamentário brasileiro deve ser realizado a partir da elaboração de três instrumentos orçamentários:

[...] a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo (dado o caráter imperativo da norma que instituiu o Plano Plurianual – PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos (devido ao conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (Fiscal, de Investimentos de Estatais e de Seguridade Social). (SANCHES, 1993, p. 57)

Assim, o Poder Executivo é o responsável pela elaboração das três peças orçamentárias e o Poder Legislativo fica com a tarefa de apreciar e adequar as peças (SANCHES, 1993). É importante ressaltar que as peças orçamentárias possuem validades específicas e não são apreciadas pelo Poder Legislativo de uma única vez.

O Plano Plurianual (PPA) tem prazo de 4 anos de vigência, devendo estabelecer, de acordo com o art. 165, § 1º, da Constituição de 1988: “[...] 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. ”

Com as metas traçadas, o próximo passo se baseia na priorização desses objetivos para que eles sejam realizados em curto prazo. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) possui vigência de 1 ano, sendo responsável por elencar as políticas a partir do PPA (SANCHES, 1993). A Constituição, no Art. 165, § 2º, determina que a LDO:

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

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a última peça a ser elaborada. Ela deverá seguir o que foi aprovado na LDO. Na PLOA (Projeto de LOA), o governo tem como atividade: “elaboração das propostas pelas unidades orçamentárias de cada ministério ou órgão equivalente e sua remessa às unidades setoriais de planejamento e orçamento” (SANCHES, 1993, p. 67). O § 5º do Art. 165 da CF estabelece que a LOA deve abranger:

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.

Cope, (1963 *apud* Zuccolotto, 2014) sinaliza que cada uma dessas peças segue um ciclo orçamentário específico. Segundo ele, o ciclo orçamentário é uma série de passos que acontecem de forma periódica e pré-estabelecida. Assim, o Ciclo orçamentário: “Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam cada vez que estes são novamente implementados.” (ZUCCOLOTTO, 2014, p. 85)

O ciclo é constituído por quatro fases: 1) Elaboração; 2) Aprovação; 3) Execução; e 4) Controle e Avaliação (ROCHA, 2001, p. 139; ZUCCOLOTTO, 2014, p. 85).

A primeira fase, da Elaboração, é caracterizada pela definição de prioridades, além do poder de barganha que determinados setores do governo e da sociedade possuem para que possam ser contemplados com receitas arrecadadas pelo governo. Nessa fase é realizada a previsão de receitas e a fixação de despesas, feita a partir de um levantamento prévio de cada unidade orçamentária. (SANCHES, 1993, p. 56; ZUCCOLOTTO, 2014, p.85)

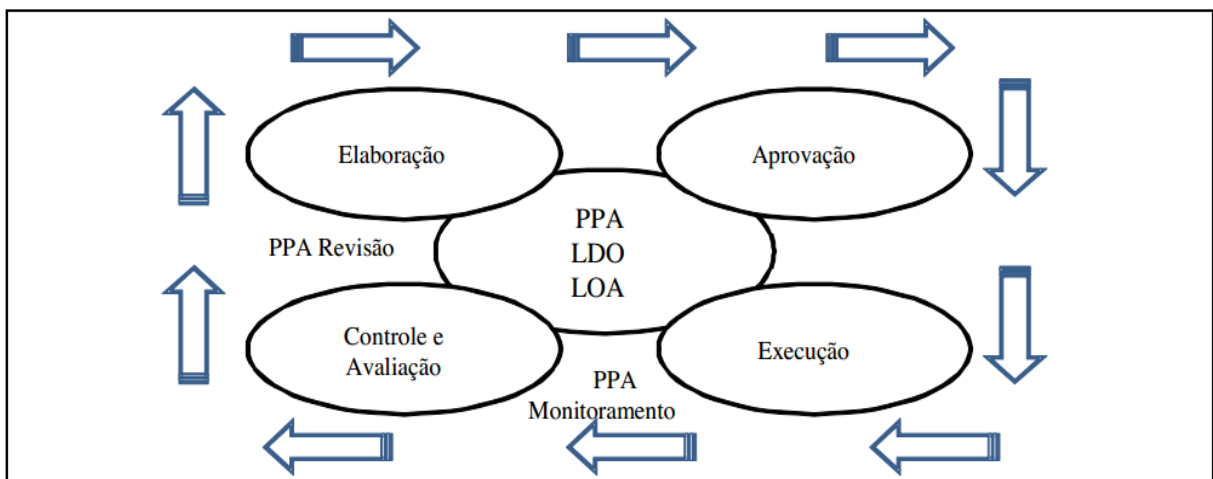
A segunda fase, da Aprovação, diz respeito ao envio da proposta de peça orçamentária (seja ela o PPA, a LDO ou LOA) para apreciação do Poder Legislativo, mais especificamente pela Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMPOF). Essa Comissão é responsável por revisar as estimativas de receitas e as despesas fixadas, realizar emendas ao projeto, além de emitir um relatório final sobre a votação do projeto pelo Congresso Nacional. Após a aprovação, o projeto é encaminhado de volta ao Poder Executivo para a sanção e publicação pelo Presidente da República. (SANCHES, 1993, p. 56; ZUCCOLOTTO, 2014, p.85)

A terceira fase, da Execução, está associada à descentralização de recursos através da Nota de Dotação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os recursos são enviados para

os Órgãos Setoriais (Ministérios), que posteriormente encaminha os recursos para as Unidades Orçamentárias por meio da Nota de Crédito. (SANCHES, 1993, p. 56; ZUCCOLOTTO, 2014, p.85)

A quarta e última fase, do Controle e Avaliação, acontece de forma simultânea à fase de Execução. Os controles internos e externos são responsáveis por emitir relatórios preliminares, além de propor ações de correção. O controle externo é realizado pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo, tendo como principal entidade o Tribunal de Contas da União, que emite um parecer das contas do governo, embora somente o Congresso Nacional possa julgar as contas do Poder Executivo. (SANCHES, 1993, p. 56; ZUCCOLOTTO, 2014, p.85)

Figura 1: Representação do ciclo orçamentário brasileiro



Fonte: ZUCCOLOTTO, 2014

Em algumas ocasiões, mesmo com todos os levantamentos e correções que são feitas na elaboração e aprovação do orçamento, podem existir algumas situações em que a despesa não foi dimensionada da forma correta, ou algo inesperado ocorreu, sendo necessária mais receita para a efetivação de determinado gasto fixado. Assim, Rocha (2001, p.142) destaca a existência dos Créditos Adicionais, prevista na Lei 4.320/1964. A mesma lei expressa, em seu Art.41, a classificação dos tipos de Créditos Adicionais:

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

3.2.2 RECEITAS PÚBLICAS

Para que o governo consiga realizar diversos gastos que foram compromissados nos instrumentos de planejamento orçamentários, é necessário realizar a arrecadação de receitas que consigam cobrir as despesas já fixadas. Assim, existem algumas formas para essa arrecadação: “ [...] o governo poderá utilizar quatro fontes básicas de financiamento: emissão de moeda, lançamento de títulos públicos, empréstimos bancários (interno e externo) e tributação.” (RIANI, 2009, p. 99)

São caracterizadas como receitas públicas as entradas de recursos financeiros nos cofres do Estado, podendo ser categorizadas como receitas orçamentárias, quando elas representam disponibilidade para a realização de gastos, ou como ingressos extraorçamentários, que não integram no orçamento composto na LOA, possuindo um caráter temporário, como depósitos. (MTO, 2018, p. 16)

A classificação das receitas orçamentárias quanto à categoria econômica é feita através da Lei 4.320/64, que divide os tipos de receita em Receitas Correntes e Receitas de Capital. O Art. 11 da lei conceitua que:

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

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

Assim, as receitas orçamentárias correntes são aqueles tipos de receitas que são arrecadadas dentro do exercício, sendo responsáveis pelo cobrimento do custeio dos programas e ações definidos pelas políticas públicas. Elas provocam contrapartida positiva no Patrimônio Líquido do Estado, pois elas não geram obrigações. Já as receitas orçamentárias de capital se caracteriza pelo aumento das disponibilidades financeiras do Estado, sem gerar contrapartida no Patrimônio Líquido, tendo como característica principal o nascimento de uma obrigação de pagamento a ser realizada pelo Estado. (MTO, 2018, p.19)

3.2.2.1 ETAPAS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Antes de o Estado obter, de fato, a receita necessária para efetivar os gastos fixados, é preciso seguir uma série de etapas que são previstas pela Constituição Federal e pelas leis que

subsidiar o cumprimento legal para a obtenção de receitas. As fases compreendidas para as Receitas são quatro: Previsão, Lançamento, Arrecadação e Recolhimento.

A primeira etapa, que é a de Previsão, se configura como uma fase de planejamento e previsão das receitas orçamentárias através da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas previsões devem ser realizadas em conformidade com o que está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (MCASP, 2017, p 56; MTO, 2018, p. 27). A LRF trata sobre a previsão de receitas, mostrando que além de realizar uma previsão de receitas para determinado exercício financeiro, a previsão também deve conter uma série histórica do comportamento das arrecadações de receitas em exercícios anteriores. O Art. 12 da Lei Complementar Nº 101/2000 determina essa obrigação:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Vasconcelos (2010, p. 53) argumenta que a previsão das receitas que serão arrecadadas é de grande importância, pois é com essa projeção que a despesa será fixada na Lei Orçamentária Anual. Além disso, enfatiza a necessidade de realizar a série histórica da previsão das receitas: “Nesse sentido, a qualidade das informações e dos dados trabalhados tornam-se essenciais para que o resultado da projeção se aproxime do montante real arrecadado.” (VASCONCELOS, 2010, p. 53).

A fase de Previsão é categorizada como uma fase de planejamento, enquanto as três próximas etapas são classificadas como estágios da execução da receita orçamentária de acordo com a Lei 4.320/64 (VASCONCELOS, 2010, p.54).

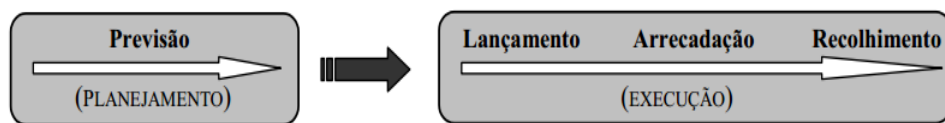
A segunda fase é o Lançamento, que possui definição no art.142 do Código Tributário Nacional (CTN) e na Lei 4.320/64. O art. 53 da Lei de 1964 determina que: “O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. ”. Ou seja, é no momento do lançamento são reconhecidos determinados fatos que podem ocasionar em entrada de recursos nos cofres do Estado. Essa colocação é reforçada pelo CTN:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

A fase de Arrecadação é: “ [...] o momento em que os contribuintes ou devedores pagam os recursos devidos ao Tesouro [...] ” (VASCONCELOS, 2010, p.54). É na etapa de Arrecadação que os contribuintes entregam os recursos devidos para os órgãos arrecadadores ou para as instituições financeiras que são permitidas para realizar esta atividade (MCASP, 2017, p. 58). Ou seja, a arrecadação não consiste na entrada dos recursos devidos no cofre do Estado.

A etapa de Recolhimento consiste da transferência dos recursos que foram arrecadados pelas instituições financeiras para uma conta específica do Tesouro (MTO, 2018, p.28). Vasconcelos (2010, p. 54) ressalta que as entradas de recursos são gerenciadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), buscando obedecer o Princípio da unidade de caixa, que consiste na organização e no controle centralizado nas disponibilidades arrecadadas, sem qualquer fragmentação.

Figura 2: Representação das etapas da Receita Orçamentária



Fonte: MTO, 2018

3.1.2 DESPESAS PÚBLICAS

É por meio dos gastos públicos que o governo poderá executar os serviços públicos essenciais e os investimentos que devem ser realizados, podendo os gastos públicos serem definidos a partir de escolhas políticas dos governantes (RIANI, 2009, p. 53-54). Ao tentar definir o termo, podemos considerar que o gasto público é: “[...] o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo.” (RIANI, 2009, p. 54)

Como visto, o planejamento do orçamento é uma peça chave para qualquer entidade que esteja comprometida com o equilíbrio das suas contas.

Para o setor público, é de vital importância, pois é a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Para o setor público, é de

vital importância, pois é a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. (MCASP, 2017, p.70)

Dessa forma, se percebe a importância que a LOA possui em ser o instrumento de planejamento orçamentário público que efetivamente trata da previsão das receitas e da fixação das despesas.

Assim como as receitas, as despesas, podendo também serem chamadas de dispêndios, são classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias. São despesas orçamentárias quando estas estão fixadas na lei do orçamento anual, sempre dependendo da autorização legislativa para que possa ser de fato efetivada. Já as despesas extraorçamentárias não estão presentes na LOA, sendo constituídas quando há saídas de recursos provenientes de depósitos, pagamento de restos a pagar ou quaisquer valores que tenham caráter de ser temporário. (MCASP, 2017, p.70)

Quanto à classificação por natureza da despesa, ela é constituída por:

- I. Categoria econômica;
- II. Grupo de natureza da despesa;
- III. Elemento da despesa.

Vasconcelos (2010, p. 78) afirma que é a partir desta classificação que se torna possível haver um controle mais concreto dos dispêndios do governo, qual tipo de política pública ou serviços estão possuindo mais investimentos. Quintana e Saurin (2005, p.8) explicam que: “As despesas constituem parte do orçamento e apresentam classificações, as quais autorizam gastos com várias atribuições e funções governamentais.”. Para isso, deve-se apresentar os conceitos de cada uma destas classificações.

A classificação por categoria econômica, as despesas podem ser classificadas em despesas correntes e despesas de capital (GOBETTI; ORAIR, 2010, p.8; MCASP, 2017, p.75). São despesas correntes aquelas que possuem a finalidade de garantir a manutenção e o funcionamento da Administração Pública, dos seus órgãos e de seus serviços, não contribuindo para a aquisição de um bem durável para o governo. As despesas de capital são classificadas como despesas que tem a finalidade de contribuir para a aquisição de um bem durável (bem de capital), como por exemplo, a construção ou aquisição de um imóvel. (KOHAMA, 1991, *apud* QUINTANA; SAURIN, 2005, p.8; MCASP, 2017, p.75).

O Grupo de Natureza da Despesa tem a finalidade de agrupar elementos que possuem a mesma característica quanto ao objeto de gastos (MCASP, 2017, p.76). Pode-se classificar os elementos da despesa conforme a tabela a seguir:

Figura 3: Grupos de natureza da despesa

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida

Fonte: Manual Técnico do Orçamento, 2018, p. 60

O elemento da despesa busca identificar objetos de gastos, conforme no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001. Como exemplo, se tem: vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização (MTO, 2018, p.66).

3.1.2.1 ETAPAS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Diferente das receitas, o governo deve fixar as despesas que devem ser realizadas em um exercício financeiro. Essa fixação busca atender algumas exigências de limites de gastos que estão presentes em algumas leis (como a própria LOA e a Lei Complementar 101/2000, que trata da Responsabilidade Fiscal), tendo em vista que as despesas não podem ser superiores às receitas. Assim, podemos considerar como a primeira etapa da despesa orçamentária a Fixação, sendo esta uma etapa de planejamento, estabelecida pela doutrina (MCASP, 2017, p. 99).

Nesta fase também acontece a descentralização de créditos orçamentários, que consiste nas: “movimentações de créditos para possibilitar a execução da despesa pelas demais unidades administrativas.” (VACONCELOS,2010, p.83).

Ainda na etapa de Fixação, temos a Programação Orçamentária e Financeira que: “consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação.” (Manual da Despesa Nacional, 2008, p.59). Ou seja, essa Programação representa a atenção criada para o

cumprimento do equilíbrio entre receitas e despesas, evitando que dispêndios sejam compromissados sem a receita que foi designada para o seu financiamento.

O Processo de Licitação é outra fase que se encontra dentro da etapa de Fixação. Esta compreende um conjunto de práticas que visa o cumprimento de princípios da Administração Pública que tem como objetivo adquirir materiais, serviços e obras, sendo a Licitação regulamentada pela Lei 8.666 de 1993. (MCASP, 2017, p.101)

A Lei 4.320/64 determina três etapas da despesa orçamentária que são sequenciais e obrigatórias. Elas constituem o estágio de execução da despesa, são elas: Empenho, Liquidação e Pagamento.

A etapa de Empenho encontra-se resguardada no Art.58 da Lei 4.320, determinando que: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”. Assim, o Empenho pode ser considerado como uma reserva da dotação orçamentária para o seu futuro pagamento. O processo de empenho será formalizado a partir da emissão do que se chama de “Nota de empenho”, que deve constar dados sobre o credor e a relevância da despesa (Manual da Despesa Nacional, 2008, p.60).

O decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, dispõe sobre a atualização e consolidação da legislação sobre programação financeira, dotações e despesa. O Art. 23 reforça o pressuposto de que as despesas devem possuir dotações próprias:

Art . 23. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo excede aos limites previamente fixados em lei.

Os empenhos podem ser classificados em três categorias:

3. Ordinário: é o tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- II. Estimativo: é o tipo de empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros; e
3. Global: é o tipo de empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis. (Manual da Despesa Nacional, 2008, p. 61)

A etapa de Liquidação está disposta no Art. 63 da Lei 4.320/64, sendo esta responsável pelo reconhecimento do direito adquirido pelo credor, tendo como meio de comprovação documentos que atestem seus créditos.

- § 1º A verificação de que trata este artigo tem por fim apurar:
- a) a origem e o objeto do que se deve pagar;
 - b) a importância exata a pagar; e
 - c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Já a etapa de Pagamento, que começa a se fazer presente a partir do Art.64 da Lei 4.320/64, originando a criação de Ordem de Pagamento, determinando que a despesa liquidada seja paga. O pagamento é a entrega dos numerários ao credor, e o Art.65 determina que: “O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.”

Figura 4: Etapas da Despesa Orçamentária



Fonte: Elaboração própria

3.1.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Para que o Orçamento Público consiga ter equilíbrio, controle, transparência e consistência, é necessário que sejam seguidas uma série de regras que possuem a finalidade de balizar os processos que dizem respeito ao ciclo orçamentário.

Estas regras, também chamadas de Princípios, podem ser classificadas em dois grandes campos: Clássicos ou Complementares (ALVES NETO, 2006).

Devem ser entendidos como Clássicos aqueles que foram consolidados ao longo do desenvolvimento histórico do orçamento, desde a Idade Média até meados do século XX e, como Complementares, aqueles delineados na era moderna, em que o Orçamento Público passou a ser caracterizado – além de instrumento político-legal – também como instrumento de planejamento /programação e de gerência/administração. (SANCHES, 2004, p.277)

Os princípios a seguir estão respaldados pelo ordenamento jurídico brasileiro, seja na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964, na Lei nº101/2000 (LRF), no Decreto-Lei nº 200/1967 e até mesmo nas Leis de diretrizes orçamentárias anuais recentes da União (ALVES NETO, 2006).

São considerados princípios clássicos (ALVES NETO, 2006):

1. Princípio da Anualidade ou Periodicidade: Determina que o orçamento deve ser elaborado de forma constante;
2. Princípio da Clareza: A Lei Orçamentária deve estar estruturada de forma que seja facilmente compreendido por todos os cidadãos (SANCHES, 2004);
3. Princípio da Especificação ou Discriminação: As receitas e despesas devem estar detalhadas para facilitar a fiscalização (GIACOMONI, 2010);
4. Princípio da Exclusividade: A Lei do Orçamento não deve conter matéria estranha à previsão de receitas e despesas (SANCHES, 2004);
5. Princípio da Não Vinculação de Receitas: Não é permitido vincular receitas de impostos à órgãos;
6. Princípio da Prévia Autorização (ou legalidade): A arrecadação e realização das despesas deve ser precedida de prévia autorização legal (SANCHES, 2004);
7. Princípio da Publicidade: Busca a transparência e a plena publicidade e publicação da gestão fiscal;
8. Princípio da Unidade: As receitas e despesas devem estar constar em um único documento;
9. Princípio da Universalidade: Todas as receitas e despesas devem estar englobadas na Lei Orçamentária;

Já os Princípios Complementares são:

10. Princípio do Equilíbrio: Deve existir equilíbrio entre as receitas e despesas (SANCHES, 2004);
11. Princípio da Exatidão: O orçamento deve estimar receitas e despesas da forma mais exata possível (SANCHES, 2004);
12. Princípio da Flexibilidade: Embora seja necessário fixar informações na lei orçamentária, é preciso haver certa margem para que se possa agir em situações não previstas (GIACOMONI, 2010);
13. Princípio da Programação: O orçamento deve expressar o programa de trabalho de cada ente do setor público (SANCHES, 2004);
14. Princípio da Regionalização: O orçamento público deve possuir sua programação detalhada e regionalizada (SANCHES, 2004);

3.1.4 PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL

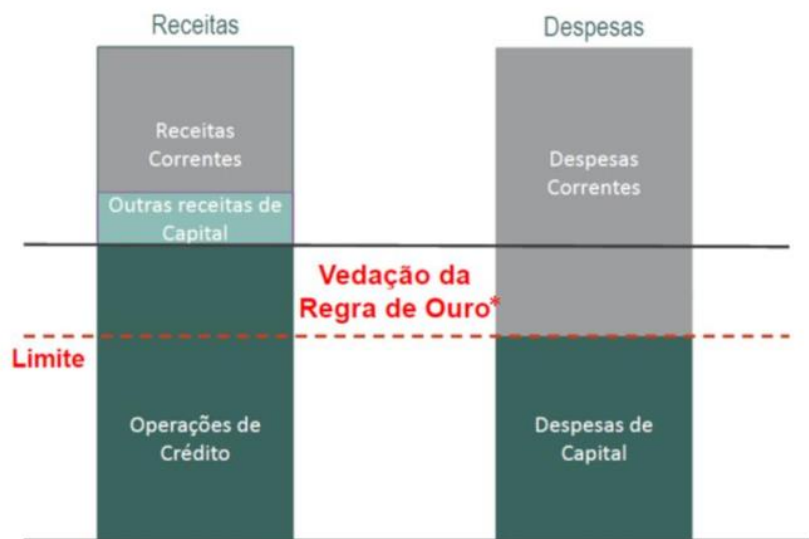
A Constituição Federal de 1988, em seu art. 167, III, determina uma vedação referente ao orçamento público:

Art. 167. São vedados: [...]

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

Assim, se vê certa preocupação dos legisladores da época em buscar cumprir o que é chamado de “Regra de Ouro” do orçamento público. Esta regra determina que as receitas de capital devem cobrir somente as despesas de capital, enquanto as receitas correntes devem cobrir as despesas correntes (CARVALHO JUNIOR et al., 2017).

Figura 5: Representação da obediência à Regra de Ouro



* ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Fonte: Tesouro Nacional – Informe Dívida (2018)

Mais do que isso, a regra de ouro obedece a um princípio orçamentário não muito disseminado, chamado de Princípio da Justiça Intergeracional. Este princípio determina que as despesas podem ser financiadas ao longo do tempo, desde que os benefícios destas atendam aos cidadãos de diferentes gerações (ROBINSON, 1998). Para Gobetti (2014), essa visão de equilíbrio orçamentário e obediência à regra de ouro foi desenvolvida a partir da visão do economista John Maynard Keynes, que defendia a posição de que o orçamento corrente deveria se manter em equilíbrio, enquanto as despesas com investimentos (de capital) poderiam ser

financiadas a partir do endividamento público, por meio das operações de crédito. Portanto, a Regra de Ouro é quebrada no momento em que se usa algum tipo de receita de capital para atender despesas correntes (HM Treasury, 1998 *apud* Gobetti, 2014).

Assim, se tem a visão de que é justo que as futuras gerações também arquem com o financiamento de despesas de investimento, caso elas também sejam atendidas no futuro:

From the golden rule perspective, what intergenerational equity requires is, [...] that the costs associated with such expenditure should be spread over time in accordance with the distribution over time of the benefits that they generate. It defends, within limits, the use of debt for this purpose. (ROBINSON, 1998, p.448)

Na Regra de Ouro, as operações de crédito são interpretadas como sendo a forma mais justa para que a geração presente não tenha sobrecarga de tributos para o financiamento de algo que não irá beneficiar somente a ela:

Therefore, it can be justified that future generations contribute to financing those investments via the debt service. Failure to allow for debt financing will lead to a disproportionate burden for the present generation via higher taxes or expenditure cuts and therefore most probably to underprovision of public investment. (TRUGER, 2015, p.01)

Na perspectiva brasileira, além da Carta Magna de 1988, a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), também faz menção à Regra de Ouro em alguns momentos no seu texto. A Lei traz menções diretas do Art. 167, inciso III da Constituição Federal em pelo menos quatro momentos (CARVALHO JUNIOR et al., 2017).

Complementando o entendimento sobre a aplicação da Regra de Ouro, a LRF trouxe, em seu Art.12, o esclarecimento do momento de aplicação desta regra: “Art. 12 [...] § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.”

Para Carvalho Junior et al. (2017), esta é a evidência necessária para comprovar que a Regra de Ouro se aplica não somente na execução das despesas, mas também nas fases de elaboração do orçamento e autorização das despesas. Lembra-se aqui também que a exceção à regra só acontece na fase de execução orçamentária (autorização de créditos adicionais), mas que, para isso, a Regra de Ouro deve ser observada previamente na aprovação do orçamento.

3.2 DÍVIDA PÚBLICA

Como foi dito, a dívida pública é um instrumento utilizado como operação de crédito para que alguns tipos de despesas sejam financiados. Nesta parte do trabalho, é apresentada a origem e são apontadas algumas conceituações básicas da dívida pública federal.

Silva, Carvalho e Medeiros (2009), explicam que o endividamento público é um meio necessário para a garantia de níveis adequados de investimentos e de serviços que são prestados pelo governo, ainda salientando que a falta desses créditos públicos ocasionaria uma alta inesperada de tributos ou nos cortes excessivos dos gastos. Assim, a dívida pública não deve ser vista como algo a ser evitada, mas como um ferramenta que, se bem gerida, pode fornecer um retorno positivo.

Além da suavização intertemporal do padrão de serviços à sociedade, o acesso ao endividamento público permite atender a despesas emergenciais (tais como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais e guerras) e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno no médio e no longo prazos (na área de infraestrutura, por exemplo). (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p.17)

Pedras (2009), expõe os quatro objetivos básicos pelos quais é plausível a existência da dívida pública para uma nação:

[...] (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e **(iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento.** (PEDRAS, 2009, p. 58, grifo nosso)

Vê-se então que a dívida pública possui diversos atributos, sendo a alocação de recursos entre gerações uma das forma de realizar o endividamento público. Contudo, a dívida pública brasileira tem uma origem diferenciada, devido às peculiaridades de nossa formação.

3.2.1 ORIGEM DA DÍVIDA PÚBLICA

Embora seja difícil apontar corretamente como foi a origem da dívida pública no mundo, existe a evidência de que ela se iniciou ainda na Grécia Antiga. Graças à monarquia vigente, que estava adquirindo cada vez mais produtos luxuosos, a nobreza sentiu a necessidade de obter empréstimos com os mercadores ricos para financiar os mais variados tipos de despesas. Essa medida foi tomada pois as contas do reino seguiam com constantes déficits, e a

realidade não cogitava reduzir gastos ou aumentar impostos. (BALEEIRO, 1976; NETO, 1980 *apud* SILVA, 2009)

No caso brasileiro, a dívida possui origem ainda no período colonial (1500 – 1822), e como no caso da Grécia Antiga, os empréstimos realizados no Brasil Colônia eram confundidos com empréstimos pessoais dos governantes, evidenciando a característica patrimonialista daquela época. Junto a isso, tudo sobre os números do endividamento público eram desconhecidos, ou seja, não havia transparência quanto às informações sobre o motivo dos empréstimos ou as condições em que eram realizados (NETO, 1980 *apud* SILVA, 2009).

Bouças (1950 *apud* SILVA, 2009), afirma que neste período, a colônia de Portugal já apontava déficits anuais em suas escriturações: “Apurou-se que, de 1761 a 1780, ao invés de saldos, a escrituração oficial acusava déficits anuais superiores a 100 contos, tendo-se elevado a dívida pública, naquele último ano, a mais de 1.200 contos [...]” (p. 34). Até que, em 1799, D. João VI ordenou o pagamento, temendo a ameaça de um possível colapso econômico e das contas públicas. Acomodados, a colônia retornou a ter resultados deficitários anos depois:

[...] os déficits intensificaram-se entre 1808 e 1821, período no qual D. João VI se estabeleceu no Brasil com sua Corte [...]. As despesas, dentre outras, para manutenção de seus súditos e, principalmente, para subsidiar o exército português eram vultosas e os recursos para financiá-las bastante limitados, já que não se podia contar com auxílio financeiro de Portugal. (SILVA, 2009, p.35)

A situação deixada por D. João IV era preocupante, situação essa que foi exposta pelo seu filho, D. Pedro, em cartas enviadas ao pai no período anterior à independência. D. Pedro relatava certa aflição face às despesas desordenadas e dos recursos escassos. (SILVA, 2009)

No Brasil Império, período que se estabeleceu entre 1822 e 1889, a dívida pública brasileira começou a ser gerenciada através da primeira agência de administração da dívida, criando novas formas de financiamento e reestruturando a dívida.

A despeito das dificuldades, as finanças públicas brasileiras ocuparam posição de destaque entre as nações latino-americanas no século XIX, pelo sucesso com o qual o país foi capaz de emitir dívidas e de consistentemente honrar seus compromissos externos, enquanto seus vizinhos não o faziam (SUMMERHILL, 2008 *apud* SILVA, 2009, p. 37).

Foi nesse período também que a dívida pública interna começou a ser institucionalizada no país, sendo designada uma comissão para que fosse promovida sua apuração (SILVA, 2009). Embora toda a busca do controle das finanças e dos empréstimos que

estavam sendo tomados pelo Império, o comportamento da economia está intrinsecamente ligado à questão da dívida pública, já que depende muito de como a nação reage às turbulências internacionais. Tanto a dívida interna quanto a dívida externa apresentaram crescimentos expressivos entre as décadas de 1860 e 1870, evidenciando que o cenário sócio econômico do país naquele período estava desfavorável (SILVA, 2009).

Já no Brasil República (1889 – Atualmente), os primeiros empréstimos desse período tinham finalidades como: Realizar obras específicas, cobrir déficits orçamentários, adquirir ativos fixos ou empresas. O fato mais marcante da história da dívida pública neste período foi o acordo permanente de 1943. O acordo foi conseguido mediante uma série de negociações que culminaram na estruturação da dívida externa, alongando seus prazos, reduzindo principal e juros (CARDOSO; DORNBUSCH, 1989 *apud* SILVA, 2009).

Apesar da expressiva redução da dívida com a consolidação de 1943, o Brasil voltou a sofrer desequilíbrios em suas contas externas no início dos anos 1950 provocados por déficits comerciais elevados após o relaxamento de controles sobre importação durante a Guerra da Coreia. (SILVA, 2009, p. 54)

Outro período marcante para a história da dívida pública brasileira, ainda no Brasil República foi o período de 1964 até os dias atuais. Foi no período do golpe militar que aconteceram grandes transformações no sistema da dívida interna e externa. Até o período de 1964, o endividamento pública tinha como objetivo financiar empreendimentos específicos. A partir daquele ano, buscou-se atender objetivos de financiar déficits e alocar recursos ao longo do tempo (PEDRAS, 2009).

Os anos de 1984 e 1985 apresentaram crescimento mais acentuado, com o país se expandindo a 5,4% e 7,8%, respectivamente. Apesar disso, o déficit público não foi controlado, e o recrudescimento da inflação obrigou o governo a implementar uma política monetária restritiva [...] O insucesso no combate à inflação pelas vias ortodoxas começava a estimular o desenvolvimento de alternativas para se lidar não só com a inflação, mas também com o endividamento público. (PEDRAS, 2009, p.62)

No fim da década de 1980, o governo federal apresentava uma precária situação fiscal, possuindo dívidas vencidas com inúmeros credores. Assim, no início da década de 1990, o governo apresentou uma plano de reestruturação dessas dívidas. “Nesse processo, débitos oriundos da assunção de dívidas de estados e de empresas estatais foram repactuados e transformados em títulos públicos emitidos para os credores originais.” (PEDRAS, 2009, p. 67).

No ano de 2003, a percepção dos investidores melhoraram quanto ao rumo da economia, já que a postura do governo anterior era de manter responsabilidade econômica, fiscal, sendo possível observar notáveis avanços quanto à festão da dívida pública (PEDRAS, 2009).

Portanto, vê-se brevemente que a história da dívida pública brasileira possui altos e baixos ao longo do tempo.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a consolidação da estabilidade macroeconômica permitiu o aperfeiçoamento da estrutura das dívidas públicas interna e externa, tal aperfeiçoamento deu uma importante contribuição para a consolidação da própria estabilidade econômica, permitindo um ciclo virtuoso entre política macroeconômica estável e gestão da dívida eficiente. (PEDRAS, 2009, p.78)

3.2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Além do papel de ser um instrumento de controle e transparência das despesas e receitas dos governos, o orçamento público tem hoje também a função de evidenciar números específicos da dívida pública (PASSOS; CASTRO, 2009).

No âmbito da Dívida Pública Federal (DPF), em particular, adicionalmente ao orçamento anual enviado ao Congresso no início do segundo semestre de cada ano, para aprovação até dezembro, o governo federal divulga em janeiro do ano seguinte o seu Plano Anual de Financiamento (PAF). Tal documento, de periodicidade anual, divulga os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as metas para a gestão da DPF, de forma estruturada e pública, sendo um instrumento de transparência no gerenciamento dessa dívida. (PASSOS; CASTRO, 2009, p.219)

Ao mesmo tempo em que são impostas regras de limites de endividamento à Dívida Pública Federal (DPF), a estrutura orçamentária brasileira vigente estabeleceu algumas medidas que podem ser tomadas para propiciar um orçamento da dívida um pouco maleável. Dentre elas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual apresentam alguns instrumentos que possuem enfoque na gestão da dívida pública brasileira. (PASSOS; CASTRO, 2009)

No contexto da LRF, a lei apresenta em seu capítulo VII:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:[...]

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços,

arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

Passos e Castro (2009) salientam que a LRF trouxe inovações no orçamento público a partir do contexto da dívida pública, pois foi ela que determinou que o orçamento deve evidenciar o valor do principal no da DPF a ser refinanciado. Essa medida permitiu ter uma maior transparência da dívida sob as contas públicas. “A partir de então, os quadros consolidados da LOA passaram a separar as despesas da DPF, apresentando o item “amortização da dívida”, que reflete o valor autorizado de despesas com o principal da DPF” (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 227).

A LDO traz também um capítulo específico sobre a DPF, primeiramente estabelecendo quais são as despesas que poderão ser custeadas pelas receitas obtidas a partir da emissão de títulos públicos, como o refinanciamento do principal da DPF, os juros da dívida, interna ou externa, “além das despesas com o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização.” (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 229).

Na LOA, o orçamento da DPF tem destaque no valor que é destinado ao refinanciamento do principal. A SOF disponibiliza recursos para atender às despesas com a DPF:

Para essa finalidade, são utilizadas fontes de recursos primários, tais como as tributárias, as originárias de dividendos pagos à União por suas empresas, bem como as concessões e permissões, e fontes de recursos financeiras, como, por exemplo, recursos decorrentes da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, do refinanciamento das dívidas dos estados e dos municípios e do resultado positivo do Banco Central. (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 230)

A gestão da DPF conta ainda com a suplementação de dotações orçamentárias que podem ser autorizadas pela LOA, caso haja necessidade de aumentar a dotação caso a prevista não seja suficiente para cobrir as obrigações fixadas. (PASSOS; CASTRO, 2009)

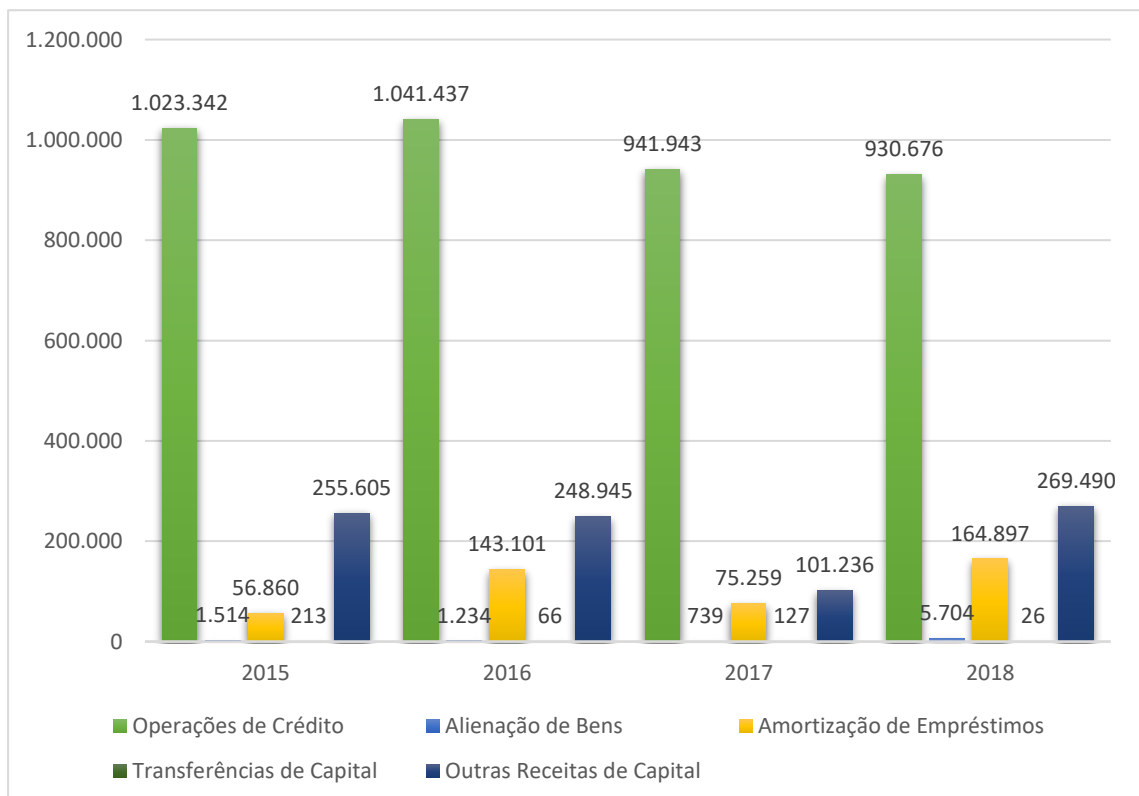
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para realizar a coleta de dados, foi necessária a utilização do Balanço Nacional do Setor Público (BNSP), documento que tem publicação anual feita pelo Tesouro Nacional. O documento divulga diversas demonstrações, como o Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e o Demonstrativo da Execução Orçamentária, englobando a União, Estados e Municípios em seus registros. A publicação do BNSP encontra-se amparada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): “Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.” (Lei Complementar 101/2000)

A demonstração contábil, que serviu para a investigação desta pesquisa, foi o Demonstrativo da Execução Orçamentária, responsável por apurar o montante de receitas e despesas correntes e de capital arrecadadas e realizadas em determinado exercício financeiro. Foram utilizados os demonstrativos dos anos de 2015 a 2018.

Para que a constatação da quebra ou não da Regra de Ouro seja realizada, é necessária a verificação do montante de Receitas de Capital arrecadadas durante os exercícios financeiros, comparando-o com o total de Despesas de Capital para o mesmo período.

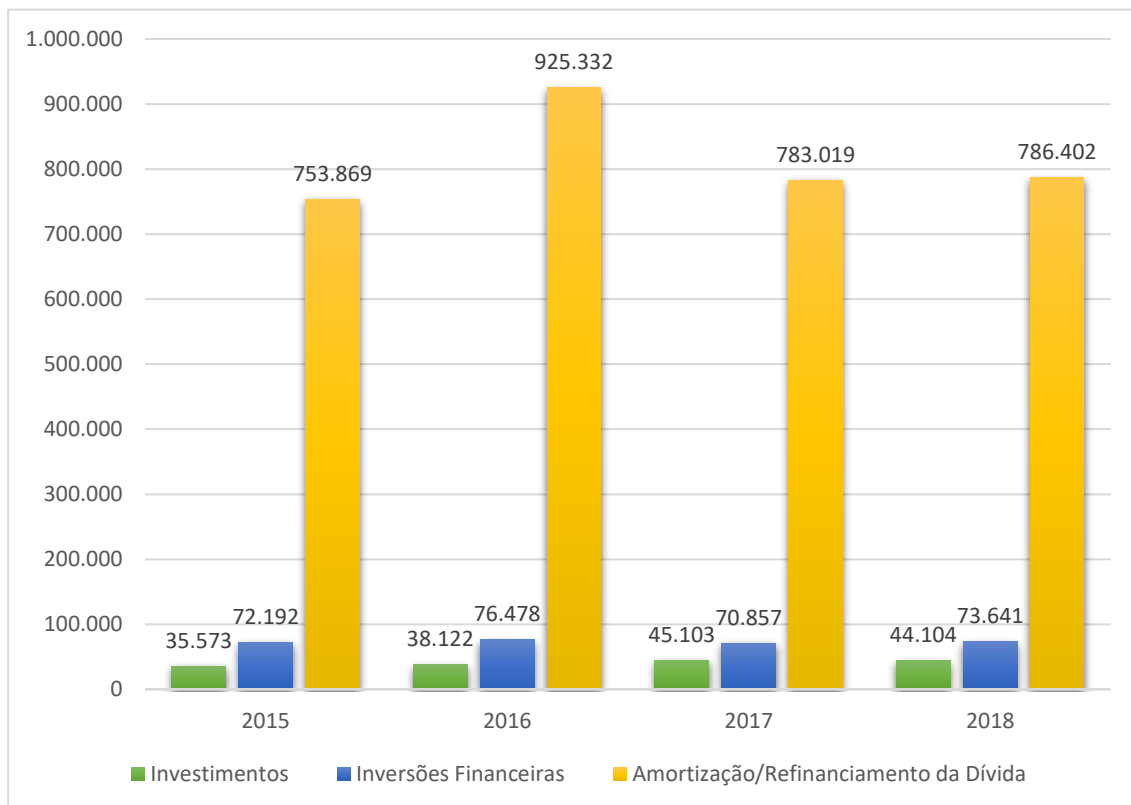
Gráfico 1: Receitas de Capital 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)



Fonte: BNSP, 2019

Vê-se no Gráfico 1, portanto, a grande relevância das Operações de Crédito para a composição das receitas de capital do governo federal. Estas Operações são divididas entre as operações internas e externas, sendo as operações de crédito internas maioria no período de 2015 a 2018, no Demonstrativo da Execução Orçamentária. Dessa forma, pode-se constatar neste primeiro momento que existe um endividamento constante da União para que ela cumpra com suas obrigações. Como a Regra de Ouro diz respeito diretamente as Receitas e Despesas de Capital, a seguir serão analisadas as Despesas de Capital destes mesmos exercícios financeiros.

Gráfico 2: Despesas de Capital 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)

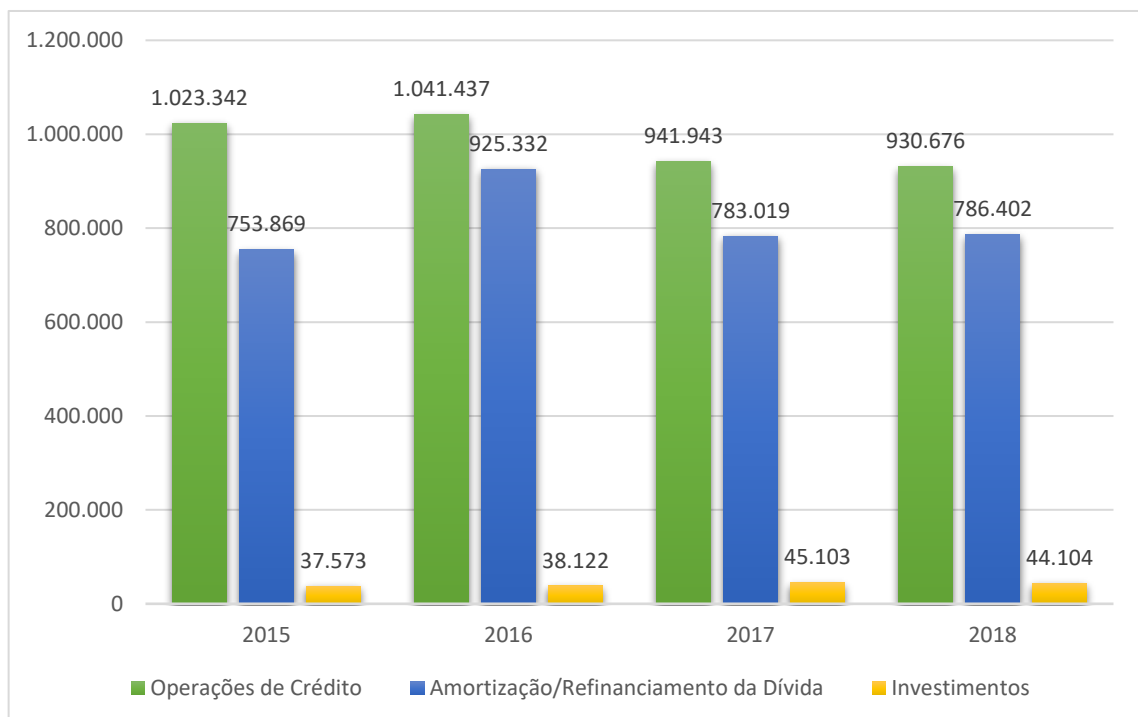


Fonte: BNSP, 2019

A partir das informações do Gráfico 2, percebemos que o montante de despesas de capital realizadas em cada um dos exercícios é menor do que as receitas arrecadadas, demonstradas no Gráfico 1. A princípio, isso já representa um problema para o cumprimento da Regra de Ouro e para as finanças públicas como um todo, já que as Receitas que deveriam ser destinadas para o benefício de diversas gerações, não está sendo utilizado para essa finalidade. Quando se observa para onde as receitas de capital são direcionadas vemos algo que chama atenção: grande parte das receitas de capital arrecadadas são direcionadas para a

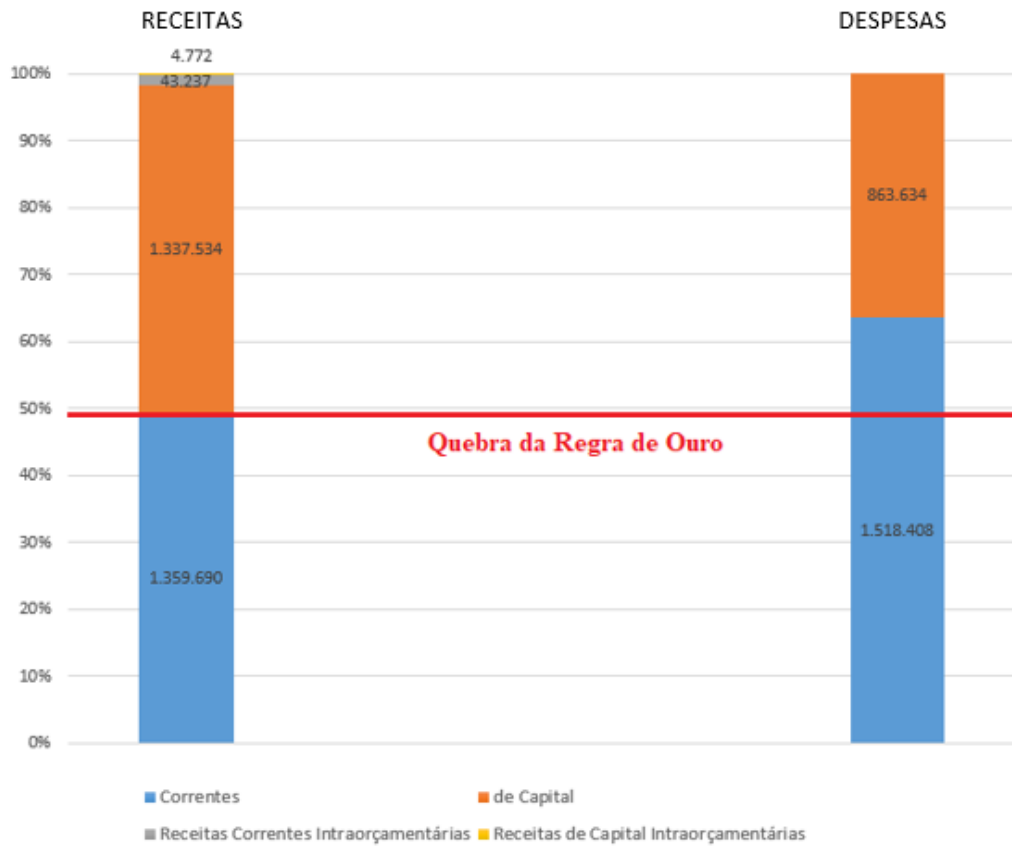
Amortização e Refinanciamento da Dívida. É válido lembrar que a maior parte da obtenção das receitas de capital vem das Operações de Crédito, justamente o endividamento. Estas operações, que deveriam ser direcionadas para investimentos que beneficiem a sociedade ao longo do tempo, estão sendo usadas em grande parte para o abatimento de dívidas passadas, não apresentando benefício para a sociedade do presente e muito menos para do futuro. O valor de Investimentos é mínimo se comparado ao montante de receitas arrecadadas por Operações de Crédito, conforme se observa no Gráfico 3.

Gráfico 3: Comparação entre Operações de Crédito/Amortização/Investimentos (Em R\$ Milhões)

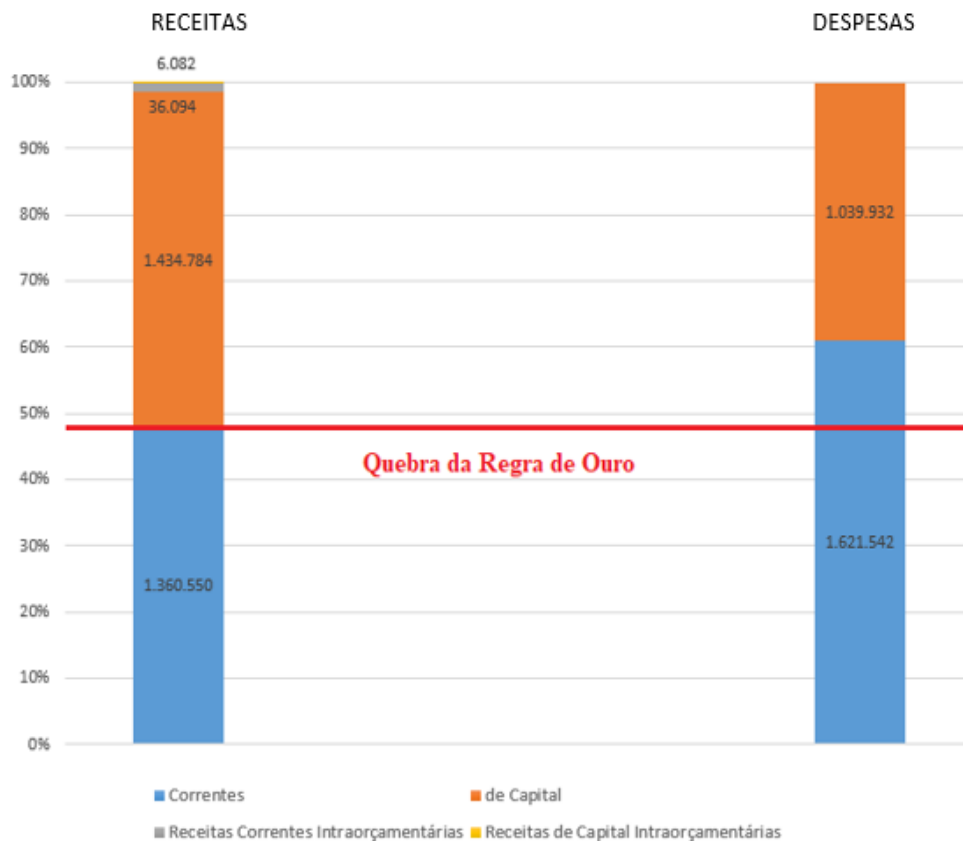


Fonte: Elaboração própria com base no BNSP

Até o momento, verifica-se que as Receitas de Capital não englobam todas as Despesas de Capital em seus referentes exercícios financeiros. Assim, é necessário entender qual o destino do restante destas Receitas, avaliando se há ou não a quebra da Regra de Ouro.

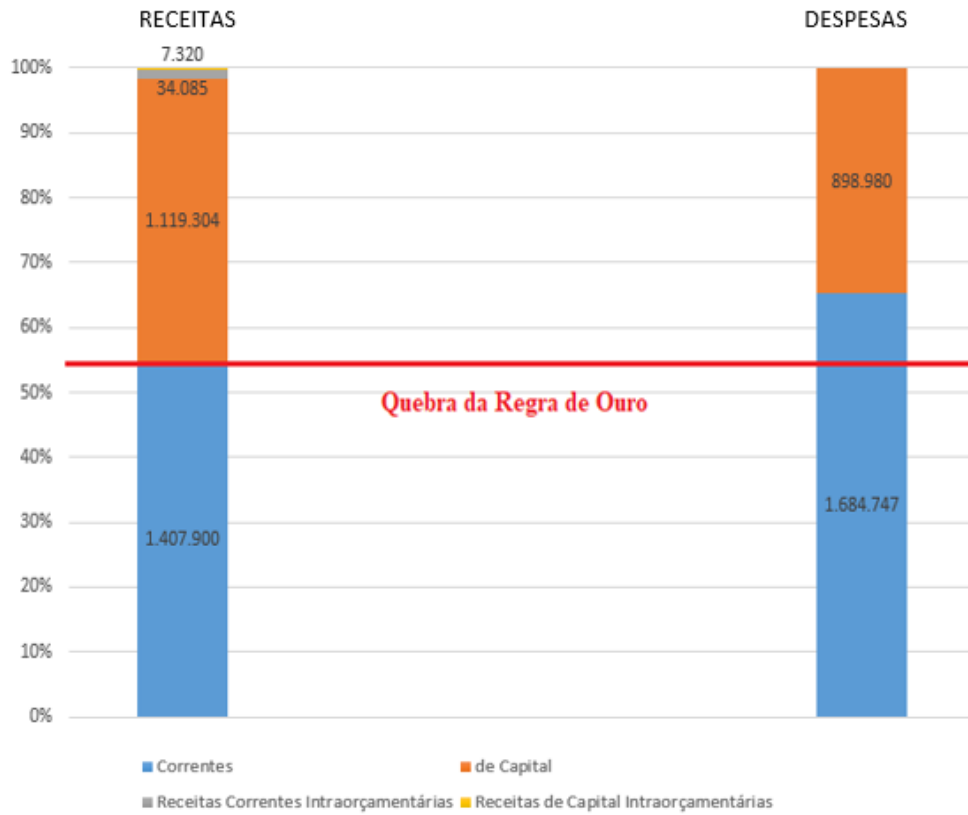
Gráfico 4: Análise da Regra de Ouro – 2015 (Em R\$ Milhões)

Fonte: BNSP, 2019

Gráfico 5: Análise da Regra de Ouro – 2016 (Em R\$ Milhões)

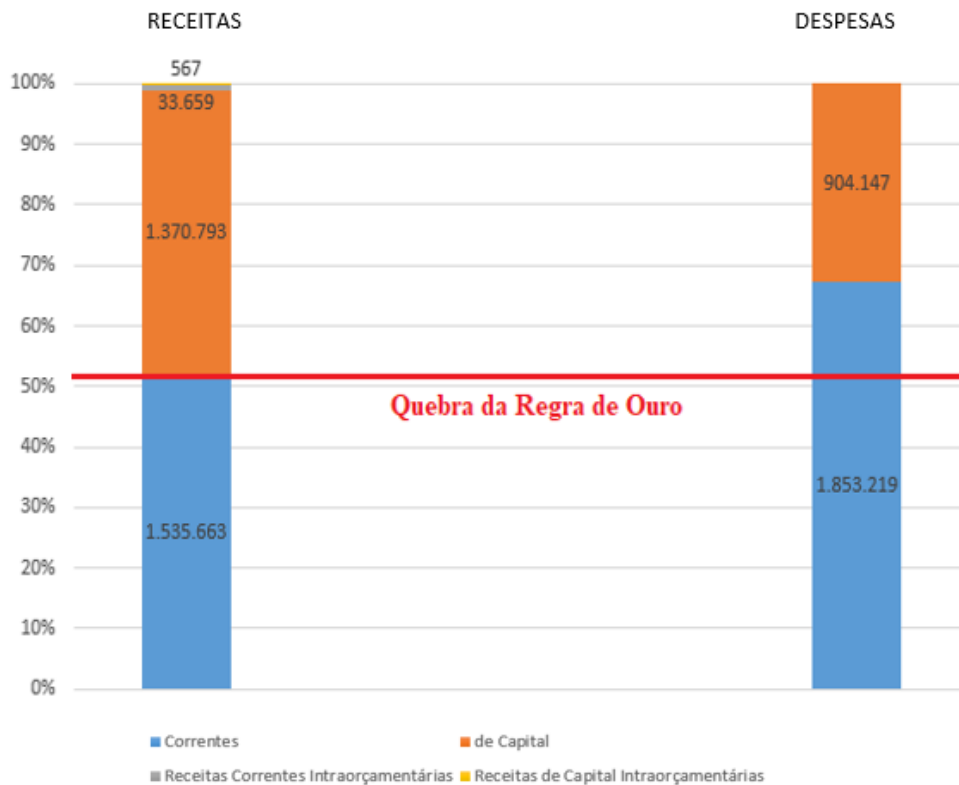
Fonte: BNSP, 2019

Gráfico 6: Análise da Regra de Ouro – 2017 (Em R\$ Milhões)



Fonte: BNSP, 2019

Gráfico 7: Análise da Regra de Ouro – 2018 (Em R\$ Milhões)

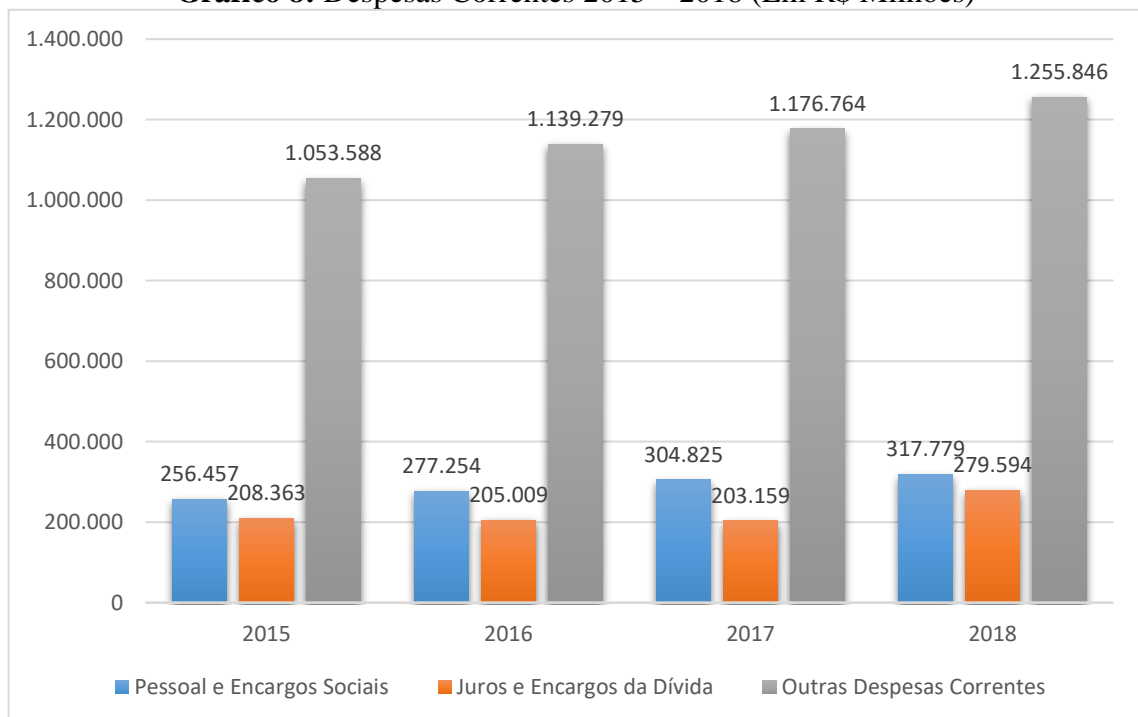


Fonte: BNSP, 2019

Com esse levantamento dos Gráficos 4, 5, 6 e 7, pode-se constatar que houve a quebra da Regra de Ouro nos quatro exercícios financeiros analisados nesse trabalho. As Receitas Correntes arrecadadas em todos os exercícios não são capazes de fazer frente às Despesas Correntes, fazendo com que seja necessária a utilização de parte das Receitas de Capital para o financiamento de Despesas que não trarão benefícios ou ativos para as próximas gerações. Esse diagnóstico transmite ainda mais preocupação, pois o gasto com investimento é pífio diante dos gastos com amortização da própria dívida, o que já demonstraria uma quebra do Princípio da Justiça Intergeracional, pois não a União não estaria se endividando para adquirir ativos permanentes.

Diante o exposto, é necessário entender nesse momento que porções das Despesas Correntes estão sendo financiadas pelas Receitas de Capital. Assim, foi realizado o levantamento dessas despesas a partir do grupo de natureza da despesa, categorização utilizada pelo BNSP.

Gráfico 8: Despesas Correntes 2015 – 2018 (Em R\$ Milhões)

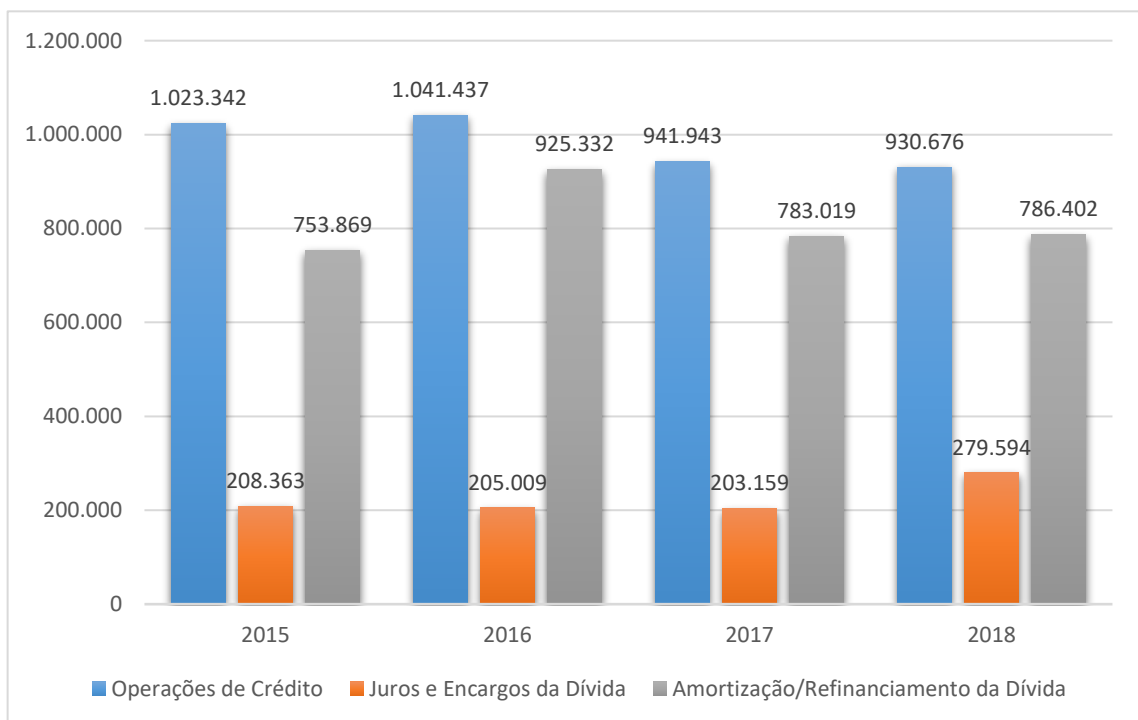


Fonte: BNSP, 2019

De acordo com o Gráfico 8, pode-se perceber que, devido à categorização a partir do grupo de natureza da despesa, as Outras Despesas Correntes são colocadas forma branda, para fins de análise. A literatura técnica define como “Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação,

auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica ‘Despesas Correntes’ não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.” (MCASP, 2017, p.76). Assim, é compreensível a quantia relevante destinada para a efetivação dessa despesa. Chama-se a atenção para a presença do Juros e Encargos da Dívida, sendo neste caso desconsiderado o abatimento do saldo devedor, sendo possível constatar algumas questões. A primeira é de que se usa as Receitas Correntes para o pagamento de juros provenientes do endividamento, categorizado até então como Despesas de Capital. A segunda questão é de que no caso da União, é usada parte da Receita de Capital para o cumprimento das Despesas Correntes, portanto, além das mesmas receitas financiarem as despesas relativas ao pagamento da dívida, ela também é usada para o pagamento de juros desta mesma dívida. No gráfico abaixo podemos perceber o montante das Operações de Crédito realizadas em confronto com o pagamento de juros e amortização nos seus respectivos exercícios financeiros.

Gráfico 9: Comparação de Receitas com Operação de Crédito com Juros e Amortização.
(2015 – 2018)



Fonte: Elaboração própria com base no BNSP

Percebe-se no Gráfico 9, que a soma entre Amortização e Juros superam as receitas obtidas com Operações de Crédito dos exercícios financeiros de 2016 a 2018. Isso demonstra que o endividamento não está produzindo investimentos ao longo do tempo para a sociedade brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Justiça Intergeracional é um princípio orçamentário que tem como finalidade propor a responsabilidade pelo pagamento de gastos do governo entre diversas gerações, desde que estas se beneficiem dos investimentos realizados por aquelas fontes. Esse princípio é um dos principais fundamentos da Regra de Ouro, que estabelece que as receitas de capital devem servir de fontes apenas para as despesas de capital. É válido lembrar que este princípio não é soberano, pois muitos países, como Alemanha e Reino Unido deixaram de cumprir a Regra de Ouro no passado (TRUGER, 2015). Assim, pode-se interpretar esse princípio mais como uma proposta para o efetivo equilíbrio das finanças públicas das nações, levando em conta o endividamento público como fator chave. No caso do Brasil, embora instituída pela Constituição Federal de 1988, a Regra de Ouro vem sendo sistematicamente desobedecida pelo governo federal, o que acarreta prejuízos tanto para a presente geração como para as próximas. Para a atual geração, essa situação é muito preocupante, pois a expectativa que se tem é de que o país sairá da recessão em alguns anos, mas a quebra da Regra de Ouro nos quatro exercícios financeiros pesquisados neste trabalho já demonstra a perda de ativos permanentes do governo, logo, da sociedade. Para as futuras também, visto que ficaram com o ônus do pagamento de uma dívida que nada deixou de concreto para o país.

O trabalho foi iniciado a partir de uma percepção de que havia a necessidade de explorar áreas que são pouco debatidas dentro do meio acadêmico brasileiro no âmbito das finanças públicas. Assim, optou-se por pesquisar sobre a Regra de Ouro, dando especial atenção ao Princípio da Justiça Intergeracional, verificando se houve ou não a sua quebra nos últimos quatro exercícios financeiros em que estava disponível o acesso aos dados que são indispensáveis para esta pesquisa.

Dessa forma, constatou-se que o principal objetivo do trabalho foi atendido, pois foi possível identificar que houve a quebra da Regra a partir dos dados coletados por meio do Balanço Nacional do Setor Público, realizando a coleta das informações necessárias e comparando com o que a literatura estudada demonstra ser o cenário de quebra ou obediência à Regra de Ouro. Pode-se concluir que as futuras gerações serão lesadas por erros do passado, que hoje é o nosso presente.

Além disso, foi possível perceber que as Operações de Crédito são as principais fontes de Receitas de Capital, ou seja, o endividamento público é o principal meio de arrecadação que o governo federal possui para cobrir as Despesas de Capital. Foi constatado, também, que o principal meio de pagamento deste endividamento são as próprias operações de

crédito. Conclui-se então que pouco do que é arrecadado com endividamento é destinado para os investimentos, sendo a maior parte destinado para o pagamento de dívidas passadas, evidenciando uma situação ruim para as finanças do governo federal.

A partir da pesquisa bibliográfica, o capítulo de revisão de literatura trouxe elementos fundamentais para entender como o Orçamento Público brasileiro é estruturado, demonstrado por meio das Leis vigentes e da literatura mais técnica, realizando definições de Receitas e Despesas. Foi visto também um breve apanhado dos grandes Princípios Orçamentários, que regem o Orçamento Público, não somente brasileiro, como também de diversos países no mundo, com ênfase especial o Princípio da Justiça Intergeracional. Ainda na revisão de literatura foi exposto o tema da Dívida Pública Federal, realizando um breve apanhado histórico do seu comportamento, suas características e os desafios que o governo possui para quitar essa obrigação existente. Com a pesquisa documental, foi possível coletar os dados e informações que ajudaram a atingir os objetivos propostos neste trabalho, tendo como principal fonte de coleta o Balanço Nacional do Setor Público, publicado anualmente pelo governo federal.

Como limitações, pode-se citar a escassa bibliografia sobre o Princípio da Justiça Intergeracional em língua portuguesa, fato esse que nos faz perceber como o assunto ainda não é tão disseminado no país. O trabalho poderia também ter aprofundado mais na bibliografia que trata da Dívida Pública e além disso, ter analisado um intervalo maior de tempo para a coleta de dados para a realização dos resultados e discussões para verificar o comportamento do endividamento público, mas pelo fato da limitação de tempo, só foi possível realizar este tipo de levantamento.

Com esta perspectiva, o debate sobre a Regra de Ouro e o Princípio da Justiça Intergeracional está longe de acabar. Espera-se que outras pesquisas sobre o tema nasçam, aprofundando ainda mais alguns aspectos como a Dívida Pública, tendo um contato maior com instituições que podem fornecer informações importantes, como o Tesouro Nacional, Ministério da Economia e também meios alternativos que demonstram os números do governo sob outra perspectiva, como o grupo da Auditoria Cidadã da Dívida, liderado por Maria Lúcia Fatorelli. Referente ao Princípio em si, existem artigos em língua inglesa que tratam da Regra de Ouro em um aspecto mais contábil do que conceitual, levando em conta a depreciação do bem adquirido, por exemplo. Assim, são diversas as formas que este tema pode ser trabalhado no meio acadêmico e disseminado para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES NETO, José. **Princípios Orçamentários: uma análise do contexto das constituições e de lei orçamentárias federais.** 2006. 55 f. Monografia (Especialização) - Contabilidade e Orçamento, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. **Budgeting in Brazil.** Oecd Journal On Budgeting, Paris, v. 3, n. 1, p.97-131, out. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Março/2019

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: Março/2019

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: Março/2019

_____. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: Março/2019

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.** Edição 2017. Brasília, 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120p.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017.

CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa D'Ávila et al. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias**. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>>. Acesso em: março/2018.

COUTO, Lucas Carrilho do; BARBOSA NETO, João Estevão. **Flexibilidade do Orçamento Público perante a execução orçamentária**. Revista Mineira de Contabilidade, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p.42-54, abr. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009): Texto para discussão nº 1485**. Ipea, Brasília, abr. 2010.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil: Estudos Jurídicos e Políticos**. Sequência, Florianópolis, v. 1, n. 76, p.183-212, ago. 2017.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. **Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma análise comparativa em três universidades federais da região sul**. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, v. 7, n. 13, p.1-20, jul. 2005.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ltc, 2009.

ROBINSON, Marc. **Measuring Compliance with the Golden Rule**. Fiscal Studies, vol. 19, nº 4, p. 447–462, 1998.

ROCHA, Cinara Maria Carneiro. **Orçamento público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 4, n. 2, p.135-162, jan. 2001.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p.54-76, dez. 1993.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Teoria e Prática Científica. In: SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.) **Dívida Pública: A experiência brasileira**. Brasília. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/38.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

TRUGER, Achim. **Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe**. Working Paper-Reihe Der Ak Wien, 2015.

VASCONCELOS, Geovânia Moura. **A gestão orçamentária na UFS no período de 1998 a 2008**. 2010. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo de pesquisa em administração**/Liane Carly Hermes Zanella. – 2. Ed. Reimp – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 202 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANEXOS

Anexo A – Demonstrativo da Execução Orçamentária – Receitas (2015 e 2016)

BSPN 2016												
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO												
	UNIÃO						ESTADOS		MUNICÍPIOS		CONSOLIDADO	
	2016		2015		2016		2015		2016		2015	
	R\$ milhões											
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (ARRECADADAS)												
Receitas Correntes (I)												
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	458.723	471.027	425.415	408.984	115.382	106.892	999.520	986.903				
Impostos	450.184	463.611	405.013	390.377	108.290	99.819	963.486	953.807				
Taxas	8.539	7.416	20.403	18.607	6.866	6.898	35.808	32.921				
Contribuições de Melhoria	0	0	0	0	225	175	225	175				
Receita de Contribuições	729.915	693.761	32.684	29.209	17.655	16.191	780.253	739.161				
Contribuições Sociais	714.091	680.366	31.641	28.373	11.117	10.349	756.850	719.088				
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	15.824	13.395	1.043	836	570	820	17.437	15.051				
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional	0	0	0	0	17	0	17	0				
Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública	0	0	0	0	5.950	5.022	5.950	5.022				
Receita Patrimonial	74.107	66.621	26.452	24.132	18.240	16.816	118.799	107.569				
Receita Agropecuária	22	30	45	34	6	7	73	71				
Receita Industrial	842	673	1.047	761	60	162	1.949	1.596				
Receita de Serviços	40.478	48.049	10.230	10.600	9.806	9.483	60.515	68.132				
Transferências Correntes	1.162	1.159	170.147	160.843	293.521	297.716	464.830	459.718				
Outras Receitas Correntes	55.301	78.370	17.507	36.483	14.129	22.149	86.938	137.003				
Total das Receitas Correntes	1.360.550	1.359.690	683.528	671.046	468.798	469.416	2.512.877	2.500.152				
Receitas de Capital (II)												
Operações de Crédito	1.041.437	1.023.342	15.192	20.292	7.058	5.504	1.063.687	1.049.138				
Operações de Crédito Internas	1.027.758	1.021.586	8.065	13.684	5.894	4.842	1.041.717	1.040.112				
Operações de Crédito Externas	13.679	1.756	7.127	6.608	1.163	662	21.970	9.026				
Alienação de Bens	1.234	1.514	392	2.384	1.754	793	3.380	4.691				
Amortização de Empréstimos	143.101	56.860	780	1.015	164	155	144.044	58.030				
Transferências de Capital	66	213	4.862	3.671	10.473	9.999	15.401	13.883				
Outras Receitas de Capital	248.945	255.605	4.429	3.625	1.566	1.153	254.941	260.382				
Resultado do Banco Central do Brasil	156.286	176.537	0	0	0	0	156.286	176.537				
Total das Receitas de Capital	1.434.784	1.337.534	25.655	30.987	21.015	17.604	1.481.452	1.386.125				

Anexo B – Demonstrativo da Execução Orçamentária – Receitas e Despesas (2015 e 2016)

<u>Receitas Correntes Intraorçamentárias (III)</u>	36.094	43.237	81.848	68.414	20.680	18.331	138.622	129.982
<u>Receitas de Capital Intraorçamentárias (IV)</u>	6.082	4.772	1.376	955	379	213	7.837	5.940
TOTAL DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (V) = (I + II + III + IV)	2.837.510	2.745.233	792.406	771.402	510.872	505.564	4.140.788	4.022.199
DEFICIT			20.810	15.465				

BSPN 2016

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO

R\$ milhões

	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		CONSOLIDADO	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (EMPENHADAS)								
<u>Despesas Correntes (VI)</u>								
Pessoal e Encargos Sociais	277.254	256.457	432.103	400.789	247.990	246.994	957.348	904.240
Juros e Encargos da Dívida	205.009	208.363	17.767	26.590	3.627	3.995	226.402	238.948
Outras Despesas Correntes	1.139.279	1.053.588	297.730	283.985	191.271	197.165	1.628.281	1.534.738
Total das Despesas Correntes	1.621.542	1.518.408	747.601	711.364	442.888	448.154	2.812.031	2.677.926
<u>Despesas de Capital (VII)</u>								
Investimentos	38.122	37.573	36.679	40.106	36.057	41.762	110.858	119.441
Inversões Financeiras	76.478	72.192	10.364	7.705	1.013	784	87.855	80.681
Amortização / Refinanciamento da Dívida	925.332	753.869	18.572	27.692	8.968	8.240	952.872	789.801
Total das Despesas de Capital	1.039.932	863.634	65.615	75.503	46.038	50.786	1.151.585	989.923
TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (VIII) = (VI + VII)	2.661.474	2.382.042	813.216	786.867	488.926	498.940	3.963.616	3.667.849
SUPERÁVIT	176.036	363.191			21.946	6.624	177.172	354.350

Anexo C – Demonstrativo da Execução Orçamentária – Receitas (2017 e 2018)

	BSPN 2018						R\$ milhões	
	DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO							
	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		2018	2017
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (ARRECADADAS)								
Receitas Correntes (I)								
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	507.174	464.500	505.170	437.211	146.092	119.818	1.158.436	1.021.529
Impostos	497.565	456.392	481.010	415.110	135.105	111.311	1.113.680	982.813
Taxas	9.609	8.108	24.160	22.101	10.608	8.274	44.377	38.483
Contribuições de Melhoria	0	0	0	0	379	233	379	233
Receita de Contribuições	844.484	760.719	37.936	31.862	21.856	19.600	904.276	812.182
Contribuições Sociais	826.772	744.848	34.825	30.105	13.259	12.247	874.856	787.200
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	17.712	15.871	3.111	1.757	187	365	21.010	17.993
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional	0	0	0	0	14	0	14	0
Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública	0	0	0	0	8.396	6.989	8.396	6.989
Receita Patrimonial	111.846	99.908	30.289	28.152	14.409	16.487	156.544	144.546
Receita Agropecuária	21	19	45	39	9	5	75	63
Receita Industrial	2.056	881	570	859	59	50	2.685	1.790
Receita de Serviços	42.482	38.325	14.030	11.009	11.842	10.656	68.354	59.991
Transferências Correntes	1.235	1.387	162.965	152.520	373.281	331.696	537.481	485.603
Outras Receitas Correntes	26.365	42.160	17.604	29.548	14.131	24.475	58.100	96.184
Total das Receitas Correntes	1.535.663	1.407.900	768.609	691.201	581.679	522.787	2.885.951	2.621.888
Receitas de Capital (II)								
Operações de Crédito	930.676	941.943	11.946	16.157	5.442	3.932	948.064	962.032
Operações de Crédito Internas	923.156	930.654	5.864	9.734	4.251	3.046	933.271	943.435
Operações de Crédito Externas	7.520	11.288	6.082	6.423	1.191	886	14.793	18.597
Alienação de Bens	5.704	739	5.339	1.488	793	484	11.836	2.712
Amortização de Empréstimos	164.897	75.259	593	679	88	143	165.578	76.081
Transferências de Capital	26	127	4.227	4.036	12.082	7.632	16.335	11.795
Outras Receitas de Capital	269.490	101.236	1.821	4.235	2.271	777	273.582	106.249
Resultado do Banco Central	184.212	19.427	0	0	0	0	184.212	19.427
Total das Receitas de Capital	1.370.793	1.119.304	23.926	26.596	20.676	12.969	1.415.395	1.158.868
Receitas Correntes Intraorçamentárias (III)	33.659	34.085	98.001	87.412	25.662	22.705	157.322	144.202
Receitas de Capital Intraorçamentárias (IV)	567	7.320	927	1.288	281	702	1.776	9.310
TOTAL DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (V) = (I + II + III + IV)	2.940.682	2.568.609	891.463	806.497	628.299	559.162	4.460.444	3.934.268
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO (V - VIII)	15.118	15.118	20.314	34.922	-	-	4.460.444	32.622

Anexo D – Demonstrativo da Execução Orçamentária – Despesas (2017 e 2018)

		BSPN 2018							
		UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		CONSOLIDADO	
		2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO									
R\$ milhões									
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (EMPENHADAS)									
<u>Despesas Correntes (VI)</u>									
Pessoal e Encargos Sociais		317.779	304.825	497.838	448.621	313.457	289.087	1.129.074	1.042.533
Juros e Encargos da Dívida		279.594	203.159	27.179	20.264	4.243	4.112	311.016	227.535
Outras Despesas Correntes		1.255.846	1.176.764	316.794	308.199	239.301	211.364	1.811.940	1.696.327
Total das Despesas Correntes		1.853.219	1.684.747	841.810	777.084	557.001	504.563	3.252.030	2.966.395
<u>Despesas de Capital (VII)</u>									
Investimentos		44.104	45.103	41.671	40.518	36.390	25.305	122.165	110.926
Inversões Financeiras		73.641	70.857	7.411	8.409	699	1.098	81.751	80.363
Amortização / Refinanciamento da Dívida		786.402	783.019	20.885	15.408	11.717	10.778	819.004	809.205
Total das Despesas de Capital		904.147	898.980	69.967	64.335	48.806	37.181	1.022.920	1.000.495
TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (VIII)		2.757.366	2.583.727	911.777	841.418	605.807	541.744	4.274.950	3.966.890
= (VI + VII)									
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO (V - VIII)		183.316	-	-	-	22.492	17.418	185.494	-