



RÔMULO DE OLIVEIRA RAMOS

A IMPORTÂNCIA DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Brasília
2021

RÔMULO DE OLIVEIRA RAMOS

A IMPORTÂNCIA DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Monografia apresentada à Faculdade UnYLeYa como exigência parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento e Orçamento Público.

Orientador: Aslei Andrade da Silva

Brasília
2021

RÔMULO DE OLIVEIRA RAMOS

A IMPORTÂNCIA DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Monografia apresentada à Faculdade UnYLeYa como exigência parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento e Orçamento Público.

Orientador: Aslei Andrade da Silva

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção____ (_____)

Banca Examinadora

Brasília
2021

EPÍGRAFE

“Quem ama a disciplina ama o conhecimento, mas aquele que a aborrece comerá do seu fruto” Provérbios de Salomão Capítulo 12, versículo 1.

RESUMO

A priori, este trabalho tem como escopo o estudo da importância das Funções do Orçamento Público. Através dessas funções, demonstra a relação do orçamento público e seu papel fundamental para o atendimento das Políticas Públicas imprescindíveis, quais sejam voltadas para educação, saúde, segurança, entre outras. Demonstra-se a atuação das funções na alocação e distribuição dos recursos do orçamento público e da estabilização da economia através dele. O trabalho tende a ser eficaz ao que foi proposto, pois de forma clara aborda o tema e busca despertar uma consciência de maior respeito para o instrumento "Orçamento Público". Este estudo foi realizado com a finalidade de esclarecer e dar uma maior noção de como os governos podem utilizar e utilizam esse instrumento em prol do povo brasileiro. Ademais, o povo é quem sustenta o orçamento, é através das receitas arrecadadas em sua maioria pela tributação, que os governos podem atender as demandas da sociedade brasileira. Sendo assim, os governos não pagam os serviços públicos, nem as obras públicas, nem a previdência, nem a assistência social... Nenhuma despesa ou investimento é custeada por nenhum governo, todos os gastos através do orçamento público são financiados pela sociedade como um todo. A missão dos governos em colocar as funcionalidades do orçamento em prática, destinando, distribuindo e estabilizando é uma responsabilidade que assumem quando empossados em seus cargos. Dito isto, fica claro que qualquer governante público é um agente público responsável pelos recursos advindos do orçamento público. Vivemos numa República, onde há a diferenciação do patrimônio do governante e do patrimônio público, há prestações de contas anuais e há responsabilização daqueles que gerirem recursos públicos. De certo que, embora haja a mando da Constituição Federal muitos recursos já vinculados a algumas áreas sensíveis, também há a vinculação do dever de agir ante a algumas situações. Cada governo tem seu plano de governo, cada um tem uma visão política e defende uma ou mais causas, embora haja a diversidade entre alguns, também existem os pontos convergentes que tornam possíveis a continuidade de muitas políticas públicas. Todo plano de governo só pode ser colocado em prática se estiver em consonância com os princípios Constitucionais da nossa República Federativa e com os objetivos da mesma. Para isso o nosso país conta com uma estrutura de equilíbrio de poderes, do qual deve existir harmonia. Nosso país também conta com uma estrutura de controle interno e externo. As instituições governamentais são bem distribuídas e suas competências bem esclarecidas. Vê-se no estudo a destinação de recursos para áreas de educação e saúde, para uma situação emergencial como foi a pandemia causada pelo COVID-19. Vê-se a distribuição de recursos buscando cumprir a diminuição das desigualdades sociais e a proteção da população mais carente... Vê-se ainda a busca pela estabilidade econômica através de recursos do orçamento público, numa situação que ainda é vivenciada pela instabilidade trazida pela pandemia. O estudo utilizou procedimento bibliográfico de Administração Orçamentária e Financeira. Dá-se destaque a dados coletados que só foram possíveis graças à transparência consolidada pela Lei de Acesso à Informação. Também foram utilizadas, como forma de nortear a revisão das bibliografias, leis afetas ao Orçamento Público em consonância com a Constituição Federal do Brasil de 1988. Por fim, demonstrou-se gráficos e tabelas com a intenção de acentuar os assuntos abordados.

Palavras-Chave: orçamento, importância; funções; alocação; distribuição; estabilização.

RESUMEN

A priori, este trabajo tiene como alcance el estudio de la importancia de las Funciones del Presupuesto Público. A través de estas funciones, demuestra la relación del presupuesto público y su papel fundamental en el cumplimiento de las Políticas Públicas esenciales, las cuales están enfocadas en educación, salud, seguridad, entre otras. Se demuestra el papel de las funciones en la asignación y distribución de los recursos del presupuesto público y la estabilización de la economía a través de ella. El trabajo tiende a ser efectivo como se propuso, ya que aborda con claridad el tema y busca concientizar sobre un mayor respeto por el instrumento de "Presupuesto Público". Este estudio se realizó con el propósito de aclarar y dar una mejor idea de cómo los gobiernos pueden utilizar y utilizar este instrumento en beneficio del pueblo brasileño. Además, el pueblo es el que sostiene el presupuesto, es a través de los ingresos recaudados principalmente a través de los impuestos, que los gobiernos pueden satisfacer las demandas de la sociedad brasileña. Así, los gobiernos no pagan los servicios públicos, las obras públicas, la seguridad social, ni la asistencia social ... Ningún gasto o inversión corre a cargo de ningún gobierno, todos los gastos a través del presupuesto público son financiados por la sociedad en su conjunto. La misión de los gobiernos de poner en práctica las funcionalidades presupuestarias, asignar, distribuir y estabilizar es una responsabilidad que asumen cuando asumen el cargo. Dicho esto, es evidente que cualquier funcionario público es un agente público responsable de los recursos provenientes del presupuesto público. Vivimos en una República, donde hay una diferenciación entre el patrimonio del gobierno y el patrimonio público, hay cuentas anuales y hay responsabilidad para quienes administran los recursos públicos. Por supuesto, aunque la Constitución Federal exige muchos recursos que ya están vinculados a algunas áreas sensibles, también existe la obligación de actuar en algunas situaciones. Cada gobierno tiene su plan de gobierno, cada uno tiene una visión política y defiende una o más causas, aunque hay diversidad entre algunos, también hay puntos de convergencia que hacen posible que muchas políticas públicas continúen. Cualquier plan de gobierno solo puede ponerse en práctica si se ajusta a los principios constitucionales de nuestra República Federativa y a sus objetivos. Para ello, nuestro país tiene una estructura de equilibrio de poderes, que debe existir en armonía. Nuestro país también cuenta con una estructura de control interno y externo. Las instituciones gubernamentales están bien distribuidas y sus competencias están bien aclaradas. El estudio muestra la asignación de recursos a las áreas de educación y salud, para una situación de emergencia como la pandemia causada por COVID-19. Podemos ver la distribución de recursos buscando reducir las desigualdades sociales y proteger a la población más pobre ... También podemos ver la búsqueda de la estabilidad económica a través de los recursos del presupuesto público, en una situación que aún se vive por la inestabilidad que trae la pandemia. El estudio utilizó un procedimiento bibliográfico de Administración Presupuestaria y Financiera, destacando los datos recabados que solo fueron posibles gracias a la transparencia consolidada por la Ley de Acceso a la Información. También se utilizaron leyes relacionadas con el Presupuesto Público, como una forma de orientar la revisión de bibliografías, de acuerdo con la Constitución Federal de Brasil de 1988.

Keywords: presupuesto, importancia; funciones; asignación; distribución; estabilización.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| Delimitação do Tema | 8 |
| Problema de pesquisa..... | 8 |
| Justificativa..... | 9 |
| Objetivo geral..... | 10 |
| Objetivos específicos | 10 |
| Metodologia | 11 |
| 1 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO LOCATIVA NO ORÇAMENTO PÚBLICO..... | 12 |
| 1.1 Explicando a Função Locativa | 12 |
| 1.2 Alocando Recursos para a Educação..... | 15 |
| 1.3 Alocando Recursos para a Saúde | 17 |
| 1.4 A Alocação para uma Situação Emergente | 17 |
| 2 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO DISTRIBUTIVA NO ORÇAMENTO | 23 |
| 2.1 O IRPF Como Fonte de Distribuição de Recursos do Orçamento | 23 |
| 2.2 Outras Fontes de Distribuição de Recursos do Orçamento..... | 25 |
| 2.3 Distribuindo Recursos para Produtos da Cesta Básica..... | 25 |
| 2.4 Subsídios Concedidos na Distribuição de Recursos | 28 |
| 2.5 Distribuição Inter-Regionais..... | 34 |
| 3 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO ESTABILIZADORA NO ORÇAMENTO PÚBLICO | 37 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3.1 | Identificando a Situação Econômica do País..... | 37 |
| 3.2 | Estratégias Econômicas da Política Fiscal | 41 |
| 3.3 | A Desestabilização da Economia | 42 |
| | 3.3.1 A crise econômica causada pela pandemia do novo coronavírus | 42 |
| 3.4 | Medidas Adotadas pelo Governo Federal..... | 43 |
| | 3.4.1 A Atuação da Função Estabilizadora Através do Orçamento Público | 43 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| | REFERÊNCIAS..... | 50 |

INTRODUÇÃO

Desde antes de ingressar no serviço público, quando ainda estudante e concorrendo a uma vaga no serviço público, sempre fui fascinado pela matéria de Administração Orçamentária e Financeira. Hoje, graças à evolução da área de Administração de Gestão de Pessoas, trabalho em um Órgão do Judiciário Federal e desempenho minhas funções na Secretaria de Orçamento e Finanças deste Órgão. Acredito que a peça do orçamento por si só já é uma peça fundamental para a tomada de decisão de quem a detenha, tanto das famílias, como das empresas, como das pessoas individuais e das organizações de todos os fins. Embora o estudo apresentado seja voltado para o orçamento público, nada obsta que sejam observados e retirados conhecimentos para outros tipos de orçamentos. Com a oportunidade de me especializar ainda mais no estudo e no trabalho que realizo e com o objetivo de contribuir para essa área de meu interesse, apresento como alvitre o seguinte trabalho de conclusão de curso.

Delimitação do Tema

Este trabalho tem como tema “A importância das funções do Orçamento Público” e almeja mitigar a visão simplista de que o Orçamento Público seja apenas uma mera peça contábil de estimativa de receitas e autorização de despesas como outrora era tido, no entanto, sem retirar a importância dessa finalidade.

Problema de pesquisa

Entrar em uma loja para consertar um aparelho eletrônico qualquer e simplesmente deixá-lo lá para que o serviço seja realizado, sem antes saber quanto custaria, não seria uma ação imprudente? Um orçamento faria com que se soubesse se o conserto não é mais oneroso que a compra de um novo aparelho ou se não seria melhor comprar outro a depender do percentual, saber se há dinheiro ou crédito para pagar aquele conserto. Faria com que soubesse se não há outras prioridades de maior relevância que seriam comprometidas com aquela despesa, saber se há concordância naquele gasto no caso de haverem outros a se prestar contas. Várias variáveis devem

ser consideradas para o conserto em comento. Ademais, o orçamento de um conserto é apenas uma despesa de um orçamento maior, no qual há várias outras despesas a serem consideradas e várias outras pessoas a serem comprometidas. Ainda há de se considerar alguma contingência que possa comprometer este último orçamento e que deve ser levada em consideração, algum problema de saúde, algum acidente, algum parente ou amigo precisando de ajuda, enfim. Se para um simples conserto pode-se notar a importância de um orçamento, que dirá para o Brasil como Nação e com uma população de 190.732.694 pessoas segundo os últimos dados do Censo 2010.

Se o orçamento público ainda fosse construído com uma técnica tradicional, através do incrementalismo, como as diversidades e obstáculos da sociedade contemporânea poderiam ser ultrapassados? Como seriam possíveis a integração do planejamento com a implementação dos programas de trabalho do governo a fim de que suas políticas públicas fossem idealizadas? Destarte, não há como negar que a funcionalidade do orçamento clássico (tradicional) era apenas contábil, registrar o quanto o Estado poderia arrecadar e conseqüentemente o quanto poderia gastar.

Justificativa

Quando se fala em orçamento, a primeira ideia que se tem é de controle contábil, de controle de receitas e despesas, de quanto tenho e de quanto poderei gastar. Porém, quando tratamos do orçamento público existem muitos outros fatores a serem considerados. Os governos atuais não se limitam mais apenas a fornecer serviços de segurança, justiça, saúde, educação, etc. e é nesse contexto que as funções locativa, distributiva e estabilizadora denotam sua relevância.

No trabalho apresentado a seguir, a ideia é demonstrar a correlação e importância das funções locativas, distributivas e estabilizadoras com a técnica atual de orçamento público adotada, qual seja a técnica do orçamento programa. Haja vista as políticas públicas que atendem à demanda da sociedade brasileira necessitarem de recursos financeiros para sua concretização e o orçamento público como peça fundamental para o atendimento dessas demandas. Há de se ressaltar que o estudo apresentado tende a buscar o esclarecimento da supramencionada correlação com as funcionalidades do orçamento e a hodierna realidade vivenciada. Abrange-se uma dimensão que envolve não só o planejamento dos programas de trabalho, mas

também o desenvolvimento do país, a distribuição de renda, seu crescimento econômico e a sua estabilidade financeira.

Nada obstante tenha havido nessa evolução do orçamento público técnicas menos clássicas como o orçamento de desempenho e o orçamento base zero. A técnica atual do orçamento programa é a que mostra mais congruência com as funções locativa, distributiva e estabilizadora e é o que se demonstra pelos textos extraídos para a produção deste trabalho. É através das receitas estimadas no orçamento público e arrecadadas pelo Estado ao longo do exercício financeiro que o Estado poderá realizar o atendimento das demandas públicas. Demandas como as de saúde, de educação, de segurança, de saneamento básico, de trabalho, de justiça, de previdência social, de assistência social entre tantas outras necessidades do povo brasileiro. Muitas dessas necessidades são defendidas como princípios sensíveis pelo ordenamento jurídico brasileiro. As funções do orçamento permitem, através dele, aos governos atuarem na expansão de outros setores ajudando na distribuição de renda e diminuindo as desigualdades sociais. Permite atuar na intervenção econômica a fim de que venha proteger o produtor, o consumidor, os investidores, o mercado econômico como um todo.

Objetivo geral

Ao término desse trabalho, deve haver uma noção maior dos leitores, de como as funções locativa, distributiva e estabilizadora atuam através da Lei Orçamentária Anual. Lei essa que atualmente é formalizada pela Lei nº 14.144 de 22 de abril de 2021.

Objetivos específicos:

- ✓ Relacionar a função locativa à elaboração e ao planejamento orçamentário e à alocação de recursos para o cumprimento dos programas de governo através do orçamento público;
- ✓ Relacionar a função distributiva com a execução de políticas sociais visando ao equilíbrio das desigualdades sociais e distribuição de renda através do orçamento público;

- ✓ Relacionar a função estabilizadora com as intervenções do estado, enquanto governo, na economia do país, visando o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro através do orçamento público.

Metodologia

Essa pesquisa trata-se de uma revisão bibliográfica e foi baseada a partir de informações de teorias qualitativas colhidas de livros de renomados autores que tratam de matérias de Administração Orçamentária e Financeira. Das informações colhidas nas bibliografias dos autores, buscou-se informações de atos governamentais. Buscou-se ainda demonstrações dos dispositivos legais para o enriquecimento da pesquisa e exemplificação das informações obtidas na literatura.

1 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO LOCATIVA NO ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Explicando a Função Locativa

Quando determinado governo assume o poder, este governo tem como funções próprias a de alocar recursos públicos, distribuir recursos públicos e estabilizar a atividade econômica do Estado durante todo o período em que estiver governando. Agostinho Paludo, (2013, 4ª edição, p.3) fala da teoria das finanças públicas como segue:

A teoria das finanças públicas trata dos fundamentos do Estado e das Funções de governo, e dá suporte teórico (fundamentação) à intervenção do Estado na economia. De forma geral, a teoria das finanças públicas gira em torno da existência das falhas de mercado que tornam necessária a presença do Governo, o estudo das funções do Governo, da teoria da tributação e do gasto público.

O autor motiva o intervencionismo do Estado na economia como, falhas de mercado; Existência de bens públicos (semi-público ou meritórios); Existência de monopólios naturais; Externalidades; Desenvolvimento, emprego e estabilidade. Também segundo Giacomoni, (2012, apud MUSGRAVE, Richard A., 1974) propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, que foram consideradas por Musgrave como funções próprias do orçamento. São elas as funções locativa, distributiva e estabilizadora. Neste capítulo 1 será estudada a primeira dessas funções, que é a função locativa.

Fazendo uma consulta no sítio do Google da palavra alocar, encontra-se por definição “ destinar (fundo orçamentário, verbas, recursos etc.) a um fim específico ou a uma entidade.”. O Governo, quando assume o poder, faz todo um planejamento e elabora os seus programas de trabalho que traduzirão suas políticas públicas nos quais estarão contidas várias ações, com projetos, atividades e operações especiais. Estes programas de trabalho estarão incluídos num instrumento chamado de Plano Plurianual (PPA) que é um plano de médio prazo que tem duração de 4 (quatro) anos. Esse mesmo governo, elaborará, anualmente, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que dentre outras finalidades tem o objetivo de orientar na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos estes instrumentos legais, são de iniciativa do chefe

do Poder Executivo, contudo devem ser submetidos e aprovados pelo Poder Legislativo, no âmbito da União, pelo Congresso Nacional (CN).

Tudo isso porque a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) atribuiu a iniciativa das leis condizentes ao orçamento público ao Poder Executivo. Por força desse dispositivo Constitucional que o chefe do Poder Executivo é quem detém a competência de dar início na elaboração e apresentação do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo. Na lei do orçamento público (LOA), estarão contidas todas as despesas autorizadas que custearão os programas de governo e suas ações condizentes. Nada obstante haja todo um ciclo orçamentário, no qual o planejamento, a execução, a avaliação e o controle do orçamento público envolva todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Ademais, no modelo atual de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, é assegurada o incentivo à participação da população através de audiências públicas durante os processos, o que fortalece princípios de uma República.

Importante também observar o que diz Sérgio Mendes, (2015, 5ª edição, p. 80), “O primeiro ponto do ciclo orçamentário é a elaboração da proposta, a qual consiste nas atividades preliminares relacionadas à alocação de recursos, considerando o cenário fiscal.”. Nesse interim, há políticas que visam o crescimento econômico do país, outras que visam o atendimento de demandas sociais, o desenvolvimento tecnológico, etc. Para a execução dessas políticas públicas obviamente o governo precisa de recursos orçamentários a fim de custear as ações de seus programas de governo que já foram planejados e inclusos no PPA. Com isso, deve haver na LOA créditos orçamentários os quais permitirão o atingimento do objetivo do governo.

É sabido que a educação é um bem semi-público, já que a falta da oferta dos serviços de educação à população de baixa renda resultaria com que essa população fosse excluída desse bem essencial para o crescimento da população do país. O país depende de uma população que tenha conhecimento em várias ciências, por isso deve investir recursos em áreas de ciência, tecnologia e inovação, entre tantas outras.

A Educação Pública é responsável pela formação de uma enorme população ao longo da história. Quantos profissionais renomados, quanta qualificação em várias áreas sociais, científicas, tecnológicas, etc. a educação pública já proporcionou até hoje?! O que seria do Brasil se só existissem escolas privadas? O que seria do mundo se a educação não fosse custeada pelos cofres públicos? Será que teríamos

avançado tanto quanto avançamos em áreas como a ciência, a medicina, a tecnologia da informação entre tantas outras áreas? Será que teríamos vivido a globalização?

Quando o governo prioriza políticas públicas voltadas à educação, no instrumento da Lei Orçamentária deverão haver créditos destinados a custear as ações que possibilitarão a concretização dos respectivos programas de trabalho. Essas ações são divididas em projetos, atividades e operações especiais e são identificadas na LOA de acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2021 – MTO.

A Constituição Cidadã, em seu inciso V do artigo 23, atribuiu como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar os meios de acesso à educação. É através dos recursos financeiros arrecadados dos contribuintes que os Entes Federativos poderão exercer essa competência, entre outras. A mando da CF/88, são criados por leis, fundos para custear programas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Através desses fundos são destinados créditos orçamentários que por sua vez serão distribuídos aos estados e municípios objetivando não deixar a educação sem recursos financeiros.

Para a manutenção e desenvolvimento do ensino, é necessária a realização de várias despesas de capitais e despesas correntes. Investimentos e despesas correntes que envolvem construções de creches, escolas e universidades, compra de materiais didáticos, fornecimento de merenda escolar, contratações de profissionais da educação...Finitos créditos orçamentários devem estar separados na Lei orçamentária no intuito da concretização dos programas voltados para essa área. Vê-se a função locativa entre tantos outros dispositivos na Constituição Federal como no caput do artigo 212, transcrito abaixo:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Notadamente que a função locativa não se restringe à União, mas também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, mesmo porque cada Ente Federativo tem o seu próprio orçamento. A própria CF/88, no inciso II do artigo 24, estabelece como competência concorrente de todos Entes Federativos legislar sobre orçamento, dissipando assim quaisquer dúvidas quanto ao princípio orçamentário da unidade.

No decorrer do exercício financeiro, poderão haver ajustes na alocação desses recursos, seja para ampliação de programas, inclusão de novas ações, mudanças de ações já existentes e realocação de recursos de uma ação para outra. A função permite que esses ajustes sejam realizados na elaboração do projeto da LOA, na criação de fundos e na abertura de créditos adicionais dos tipos suplementares, especiais e extraordinários.

1.2 Alocando Recursos para a Educação

No ano de 2007, foi instituído através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O Proinfância é um dos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação e visa garantir o acesso de crianças à creches e escolas. Visa garantir a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil e é custeado com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação – FNDE. Sua execução se dá através de transferências de recursos aos Municípios e ao Distrito Federal.

Somente em 2020, foram alocados recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação para o Proinfância entre 381 municípios brasileiros espalhados em várias regiões do país. A título de exemplo e para conhecimento da amplitude, a tabela abaixo mostra alguns desses municípios, os estados aos quais se localizam e o total do montante de recursos recebidos no exercício financeiro referido.

Tabela 1 – Municípios beneficiados pelo Proinfância em 2020

| MUNICÍPIO | UNIDADE FEDERATIVA | TOTAL DE RECURSOS |
|------------------|---------------------------|--------------------------|
| JI-PARANA | RONDÔNIA | 2.040.130,87 |
| NOVO AIRAO | AMAPÁ | 98.090,41 |
| SANTA INES | MARANHÃO | 866.168,69 |
| BRASILEIRA | PIAUI | 618.121,33 |
| SOBRAL | CEARÁ | 597.892,98 |
| ALEXANDRIA | RIO GRANDE DO NORTE | 391.014,72 |

| | | |
|-----------------------|-------------------|------------|
| PATOS | PARAÍBA | 152.081,09 |
| SÃO VICENTE FERRER | PERNAMBUCO | 137.193,16 |
| CHA PRETA | ALAGOAS | 437.188,59 |
| JAPARATUBA | SERGIPE | 124.473,94 |
| VALENCA | BAHIA | 231.163,23 |
| ITAPICURU | BAHIA | 407.394,53 |
| BRASILIA DE MINAS | MINAS GERAIS | 272.854,00 |
| JUIZ DE FORA | MINAS GERAIS | 272.854,00 |
| PEDRO CANARIO | ESPÍRITO SANTO | 58.249,30 |
| GUARATINGUETA | SÃO PAULO | 500.000,00 |
| CAMPINA GRANDE DO SUL | PARANÁ | 607.067,62 |
| CORNELIO PROCOPIO | PARANÁ | 112.621,10 |
| CRUZ MACHADO | PARANÁ | 385.527,60 |
| PRUDENTOPOLIS | PARANÁ | 139.434,32 |
| SAO JOSÉ | SANTA CATARINA | 399.722,92 |
| RIO VERDE | GOIÁS | 688.387,96 |
| VALPARAISO DE GOIA | GOIÁS | 326.608,04 |
| BUJARI | ACRE | 266.279,10 |
| EIRUNEPE | AMAZONAS | 470.108,53 |
| MAUES | AMAZONAS | 123.965,46 |
| ITAITUBA | PARÁ | 358.270,12 |
| PARNAIBA | PIAUI | 333.785,51 |
| RIO NEGRINHO | SANTA CATARINA | 188.808,43 |
| LAVRAS DO SUL | RIO GRANDE DO SUL | 239.354,28 |
| RIO GRANDE | RIO GRANDE DO SUL | 568.239,16 |
| ORIZONA | GOIÁS | 98.722,11 |
| POSSE | GOIÁS | 491.454,81 |
| JATOBA | PERNAMBUCO | 293.985,34 |
| TARAUACA | ACRE | 266.279,10 |

| | | |
|-------------|--------------------|------------|
| BREU BRANCO | PARÁ | 540.911,80 |
| GURUPI | TOCANTINS | 365.641,35 |
| TRES LAGOAS | MATO GROSSO DO SUL | 834.431,83 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

O programa Proinfância é apenas um de vários outros programas financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação – FNDE. O FNDE financia também o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Financiamento Estudantil (FIES), o Caminho da Escola, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e para muitos outros programas e ações são alocados recursos desse fundo.

1.3 Alocando Recursos para a Saúde

Nesse mesmo sentido o Estado aloca recursos para a saúde, que também é um bem semi-público, pois a população de baixa renda não tem condições financeiras de arcar com um plano de saúde, nem mesmo de comprar medicamentos. É aí que a atuação do Estado se torna imprescindível, separando recursos orçamentários para custear a área da saúde pública.

Com o aumento da população brasileira a cada dia, é necessário que o governo destine recursos para construções de hospitais, postos de atendimento, contratações de médicos e profissionais da saúde, compras de medicamentos, etc. Imagine-se deixar apenas nas mãos da iniciativa privada os serviços de saúde?

1.4 A Alocação para uma Situação Emergente

Desde março de 2020, quando a Organização Mundial de Saúde declarou a situação de pandemia do novo COVID-19, a União, os estados e os municípios, tiveram que destinar recursos públicos para o combate dessa pandemia. Compra de respiradores, construções de centros de atendimento com leitos de unidades de terapia intensiva, entre tantas outras despesas. Com a criação de vacinas, mais recursos públicos foram e estão sendo destinados para que toda a população

brasileira seja imunizada. O Presidente do Brasil editou 39 Medidas Provisórias de créditos extraordinários entre fevereiro e dezembro de 2020 para o combate ao COVID-19 e juntos somaram um montante de R\$ 655,85 bilhões.

Os créditos extraordinários é uma das espécies de crédito adicional que se encaixa no estabelecido pelo § 3º do inciso XIV do artigo 167 da CF/88. O dispositivo restringe os créditos extraordinários para situações imprevisíveis e urgentes, tais como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Ademais, os créditos extraordinários são dotados de mais agilidade, pois o chefe do Executivo pode abri-los por Medida Provisória nos Entes Federativos que possuem esse instrumento legal, nos demais, são abertos por decreto. Todavia, em âmbito federal, devem ser observados os requisitos constitucionais do artigo 62 da CF/88. Por simetria, nos estados, municípios e Distrito Federal devem obedecer respectivamente aos mandados das suas constituições estaduais e leis orgânicas, todas em consonância com a CF/88. Vejamos a tabela 2 adiante.

Tabela 2 – Créditos extraordinários liberados por medidas provisórias em 2020

| | |
|-----------------------------|--------------------|
| Total autorizado [A] | R\$ 655,85 bilhões |
| Valor empenhado [B] | R\$ 549,64 bilhões |
| Diferença [A-B] | R\$ 106,21 bilhões |
| Saldo para reabertura** [C] | R\$ 30,30 bilhões |
| Total cancelado [A-B-C] | R\$ 75,91 bilhões |

Fonte: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (Conorf)

Acontece que os créditos adicionais do tipo especiais e extraordinários, quando autorizados nos últimos quatro meses do exercício, podem ser reabertos no exercício financeiro subsequente, sendo inscritos em restos a pagar. No entanto, quando não se enquadram nessa exigência legal, seus créditos não poderão ser mais utilizados após o final do exercício financeiro.

Outra questão que não poderia deixar de ser comentada, é a questão do auxílio emergencial concedido pelo governo federal. Com a finalidade de aliviar o impacto que a pandemia causou na economia, até o final de 2020 foram liberadas 5 parcelas de R\$ 600,00 para milhões de trabalhadores. Para as despesas com o auxílio

emergencial e com o auxílio residual, que foi reservado aos quatro últimos meses do ano, destinou-se R\$ 63 bilhões do orçamento federal.

A omissão do Estado ou dos estados em áreas como a da saúde pública no atual cenário vivido certamente instauraria o caos no país. Não só a população mais carente ficaria à deriva dessa doença, excluídos de atendimentos médicos, de tratamentos medicamentosos, sem contar as ações para prevenção de outras doenças letais.

Na tabela 3 apresentada abaixo, estão disponibilizadas informações por estados das quantidades de doses distribuídas e os recursos financeiros destinados até a data de acesso para a produção desse trabalho. Os dados extraídos para a montagem da tabela 3 podem ser alterados de acordo com o aumento da vacinação nos estados e no país como um todo, embora sejam os divulgados até a data da produção deste trabalho.

Tabela 3 – Distribuição de doses de vacinas para imunização do COVID-19

| ESTADOS | QUANTIDADE DE DOSES DISTRIBUÍDAS | RECURSO DESTINADOS | DOSES APLICADAS |
|-----------------------|---|-------------------------------|----------------------------|
| ACRE | 480.980 | 823,2 MILHÕES | 322.416 |
| ALAGOAS | 1.866.870 | 3 BILHÕES | 1.330.057 |
| AMAZONAS | 2.871.800 | 2,7 BILHÕES | 1.640.361 |
| AMAPÁ | 396.580 | 728,8 MILHÕES | 254.321 |
| BAHIA | 8.440.870 | 11,3 BILHÕES | 5.763.130 |
| CEARÁ | 4.963.818 | 7,7 BILHÕES | 3.134.029 |
| DISTRITO FEDERAL | 1.663.220 | 1,6 BILHÕES | 1.196.567 |
| ESPÍRITO SANTO | 2.583.830 | 3 BILHÕES | 2.077.786 |
| GOIÁS | 3.863.810 | 5,3 BILHÕES | 2.904.966 |
| MARANHÃO | 3.927.450 | 5,3 BILHÕES | 2.878.790 |
| MINAS GERAIS | 13.441.624 | 17,7 BILHÕES | 8.695.094 |
| MATO GROSSO DO SUL | 1.720.310 | 2,5 BILHÕES | 1.514.374 |
| MATO GROSSO | 1.798.840 | 2,7 BILHÕES | 1.247.161 |

| | | | |
|---------------------|-------------|--------------------|------------|
| PARÁ | 4.200.510 | 5,3 BILHÕES | 2.659.270 |
| PARAÍBA | 2.382.850 | 3,7 BILHÕES | 1.730.476 |
| PERNAMBUCO | 5.267.280 | 7,8 BILHÕES | 3.488.744 |
| PIAUI | 1.792.430 | 3,3 BILHÕES | 1.279.667 |
| PARANÁ | 7.202.160 | 9 BILHÕES | 5.491.441 |
| RIO DE JANEIRO | 12.096.928 | 11,3 BILHÕES | 7.512.952 |
| RIO GRANDE DO NORTE | 2.027.780 | 2,9 BILHÕES | 1.544.596 |
| RONDÔNIA | 856.108 | 1,4 BILHÕES | 625.449 |
| RORAIMA | 326.190 | 565,11 MILHÕES | 203.844 |
| RIO GRANDE DO SUL | 8.343.986 | 9,3 BILHÕES | 6.387.719 |
| SANTA CATARINA | 4.400.130 | 5,8 BILHÕES | 3.028.812 |
| SERGIPE | 1.247.450 | 1,9 BILHÕES | 872.289 |
| SÃO PAULO | 30.661.462 | 29,6 BILHÕES | 21.616.979 |
| TOCANTINS | 815.570 | 1,6 BILHÕES | 564.534 |
| TOTAIS | 129.640.836 | 157.817.11 BILHÕES | 89.965.824 |

Fonte: Elaborado pelo autor (Junho 2021)

Lamentavelmente, os recursos do orçamento da seguridade social destinados ao combate da pandemia do COVID-19 é um categórico exemplo da importância da função locativa dentro do orçamento público. Pandemia essa que já matou mais de meio milhão de brasileiros e que demandou até agora só em vacinação bilhões de reais. Segundo dados do governo federal foram 19.342.448 casos confirmados e desses casos houveram 541.226 óbitos. Porém, como falado anteriormente, graças à alocação de recursos orçamentários destinados ao combate desse mal, têm-se um número de 17.983.275 casos recuperados.

A educação e a saúde, são direitos sociais explícitos no Artigo 6º da CF/88. Embora a Educação seja custeada com recursos do orçamento fiscal e a saúde com recursos da seguridade social, este fato não descaracteriza o princípio da unidade orçamentária, o orçamento é uno, essa é uma classificação por esfera orçamentária. Receitas destinadas a custear despesas das áreas de saúde, previdência social e

assistência social, devem estar contidas no orçamento da seguridade social, que integra o orçamento público, pertencem à esfera 2.

Cabe destacar que, embora o Governo elabore as propostas de Orçamento para aprovação pelo Poder Legislativo, boa parte da destinação de muitos recursos do orçamento público já são vinculados a determinadas áreas por força da CF/88. Portanto, a discricionariedade na alocação dos recursos não é absoluta. Há na CF/88 vários dispositivos que vinculam parte do orçamento à determinadas obrigações, a exemplo do § 5º do Artigo 100, transcrito abaixo:

É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Desse dispositivo, entre tantos outros, vê-se que o Legislador Constituinte se preocupou com a função de alocar recursos dentro do orçamento público para obrigações das quais não deveria deixar a mister do Chefe do Executivo ou do Congresso Nacional.

Na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), há a imposição de limites para despesas com pessoal, para todos os entes da Federação e seus respectivos Poderes. Esta imposição também é um claro exemplo do controle da função locativa no orçamento público, destinado ao equilíbrio das contas e à responsabilidade fiscal. Dessa análise, mostra-se que a preocupação com a destinação dos públicos não se restringe ao Legislador Constituinte, mas também ao Legislador Infraconstitucional. A legislação brasileira que trata da matéria Orçamento Público é prolixa em ordenamentos de transparência e controle da destinação dos recursos públicos.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Lei essa recepcionada pelo nossa Constituição com status de lei complementar, no caput do artigo 16 e seu parágrafo único, bem como no artigo 17, estabelece comandos destinados à proteção dos recursos públicos para concessão de subvenções sociais. Proteção dos recursos

públicos em áreas como assistência social, médica e educacional pela iniciativa privada, impõe condições para o recebimento desses recursos. Isto porque é interesse do Estado subsidiar essas áreas tendo em vista a necessidade de buscar o apoio de entidades de direito privado que atuem em condições satisfatórias.

Isto posto, conclui-se que a complexidade e a responsabilidade de alocar (destinar) os recursos públicos através do orçamento público para um fim específico não é algo que tem uma discricionariedade absoluta. Alocar os recursos públicos requer de quem está governando obediência e observância a vários dispositivos constitucionais e infra legais. Por conseguinte, os governantes e gestores de recursos públicos são sujeitos a prestações de contas anuais e deve haver inescusável transparência na alocação dos recursos públicos por parte deles.

2 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO DISTRIBUTIVA NO ORÇAMENTO

2.1 O IRPF Como Fonte de Distribuição de Recursos do Orçamento

A função distributiva, grosso modo, trata da forma de distribuição de recursos em favor da população de baixa renda, ou seja, diminuir a discrepância que há entre a classe social mais alta e a de menor renda. James Giacomini, (2012, 16ª edição, p. 25), traduz essa função de forma objetiva transcrito abaixo:

O orçamento público, assim como na função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando o que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Exemplo clássico seria a utilização do imposto de renda progressivo para cobrir subsídios aos programas de alimentação, transporte e moradia populares.

O imposto sobre a renda das pessoas físicas incide sobre a renda e os proventos de contribuintes residentes no País ou residentes no exterior que recebam rendimentos de fontes no Brasil. Apresenta alíquotas variáveis conforme a renda dos contribuintes, de forma que os de menor renda não sejam alcançados pela tributação, este é um exemplo de um imposto progressivo. Imposto progressivo é aquele que a alíquota aumenta de acordo com o valor que incide o imposto, no caso do imposto de renda (IR) relatado, quanto maior for a renda, maior será o percentual da tributação sobre essa renda. Constata-se a tabela atualizada de incidência mensal do imposto sobre a renda das pessoas físicas, a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015:

Tabela 4 – Tabela do imposto sobre a renda das pessoas físicas

| Base de cálculo (R\$) | Alíquota (%) | Parcela a deduzir do IRPF (R\$) |
|--------------------------|--------------|---------------------------------|
| Até 1.903,98 | - | - |
| De 1.903,99 até 2.826,65 | 7,5 | 142,80 |
| De 2.826,66 até 3.751,05 | 15 | 354,80 |

| | | |
|-------------------------|------|--------|
| De 3751,06 até 4.664,68 | 22,5 | 636,13 |
| Acima de 4.664,68 | 27,5 | 869,36 |

Fonte: RFB/ME

Usando como exemplo os salários de empregados de uma determinada empresa, quem tem o salário maior, supostamente tem mais condições de contribuir. Por isso, há uma tabela de alíquotas progressivas em que os percentuais são divididos até certo valor delimitado, podendo essa contribuição chegar, atualmente, até 27,5% sobre a renda do trabalhador. De modo genérico é assim, porém o legislador do direito tributário cuidou de detalhes que não poderiam deixar de ser considerados. Vejamos por exemplo, dois trabalhadores que recebem o mesmo salário, porém um é solteiro e sem filhos e o outro casado com três filhos. De certo que este não tem a mesma capacidade contributiva que aquele, por isso que há deduções do imposto de renda da pessoa tributada, para correções de distorções da capacidade real de acordo com a realidade vivida do contribuinte.

A dedução com dependentes exemplificada é apenas uma de outras que existem para o imposto de renda. Há deduções com despesas médicas, despesas com educação, há isenções para aposentados por moléstia grave ou acidente. Deduções com despesas médicas, suprem parcialmente a falta de investimento na saúde pública e do mesmo modo as deduções com educação.

Até agora foi-se demonstrado apenas exemplos e dados do IRPF, contudo as receitas do imposto de renda sobre pessoas jurídicas - IRPJ também são receitas tributárias e estimadas no orçamento fiscal. Assim como o IRPF o IRPJ também é um imposto progressivo que incide sobre pessoas jurídicas com base no lucro. A alíquota do IRPJ é de 15% (quinze por cento) sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder a R\$ 20.000,00 por mês. Por isso, o IRPJ também é objeto e exemplo de receita na função distributiva do orçamento.

O autor Sérgio Mendes, (2015, 5ª edição, p. 206), escreveu, “Outro exemplo é a concessão de subsídios aos bens de consumo popular, financiados por tributos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de rendas mais altas.” Pode-se incluir no exemplo dado, os subsídios aos produtos da cesta básica que são os produtos mais consumidos pela população de baixa renda e portanto, são financiados pelas classes de rendas mais altas.

Não há que se confundir a função estudada no capítulo 1 desse trabalho com a função distributiva estudada nesse capítulo 2, pois esta trata também da distribuição na obrigação de contribuir para o recolhimento das receitas do orçamento. A função distributiva do orçamento visa atenuar a discrepância da equidade entre as classes sociais e não há como falar de receitas, sem falar de tributos. Sem tributos, não haveriam receitas suficientes, as despesas não seriam suportadas e nem os investimentos, porquanto, não haveria equilíbrio no orçamento.

2.2 Outras Fontes de Distribuição de Recursos do Orçamento

A função locativa estudada anteriormente protege a população de baixa renda na destinação dos recursos. Uma função é mais atuante na etapa do planejamento e a outra função é mais atuante na execução, nos estágios de lançamento e arrecadação da receita. A função distributiva também cuida de proteger a população de baixa renda, todavia age na distribuição da obrigação tributária e também nas transferências. Porquanto, vejamos o afirmado por Sérgio Mendes, (2015, 5^o edição, p. 206), “Os instrumentos mais usados para o ajustamento são os sistemas de tributos e as transferências.” Do transcrito, é citado os instrumentos mais usados, logo, não é um rol taxativo, mas dá-se destaque aos que são utilizados com mais frequência.

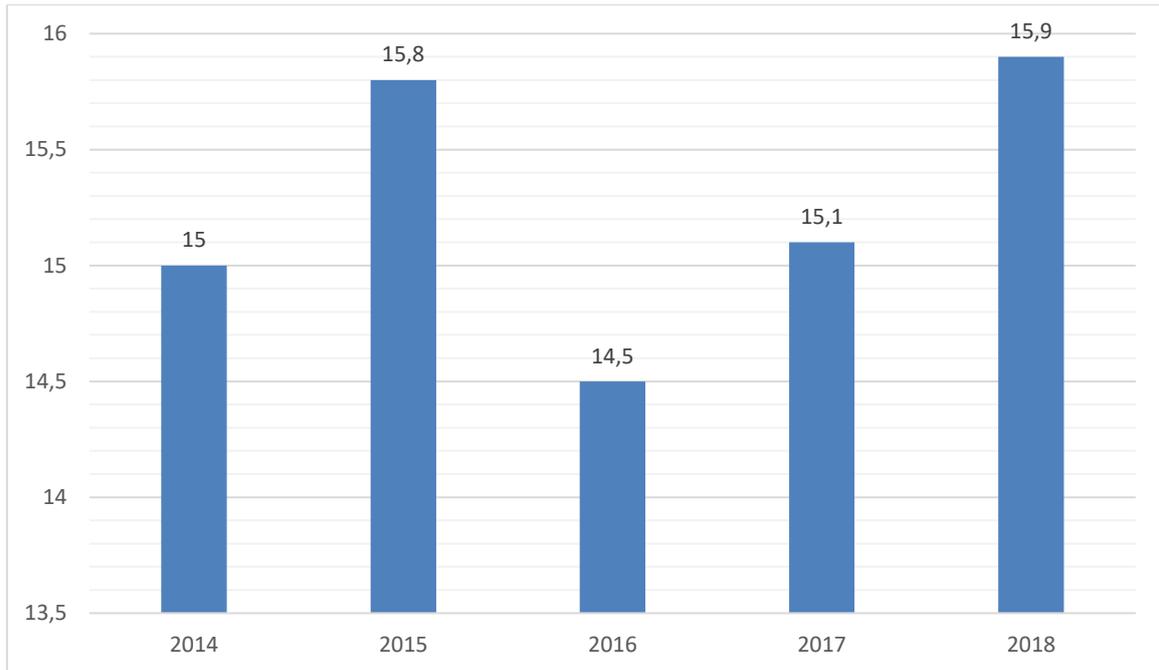
2.3 Distribuindo Recursos para Produtos da Cesta Básica

O papel do governo na distribuição dos recursos públicos através do orçamento não se restringe à população de baixa renda, engloba-se ainda estados em regiões menos desenvolvidas, através de transferências, estas estudadas mais adiante. Sérgio Mendes afirma que o governo concede subsídios isentando alguns produtos consumidos pela classe de baixa renda, e isso é o que realmente acontece sendo a desoneração da cesta básica uma das formas pela qual o governo subsidia esses produtos.

Para melhor visualização da desoneração realizada pelo governo federal da cesta básica é demonstrado abaixo dois gráficos com dados referentes a essa

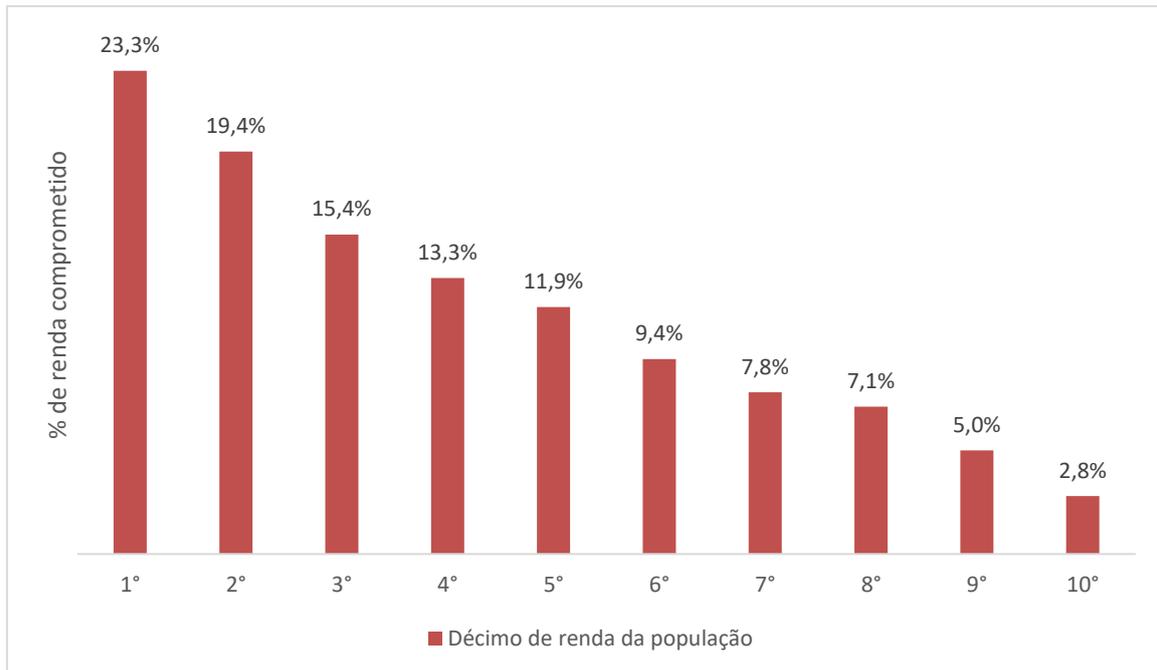
desoneração. No gráfico 1 é mostrado a evolução da desoneração da cesta básica dada pelo governo federal dos anos de 2014 até 2018. No gráfico 2 demonstra-se parcela da renda total comprometida com essa desoneração, por décimo de renda da população. Mais adiante, comentários dos gráficos demonstrados.

Gráfico 1 – Evolução da desoneração da cesta básica (valores nominais em R\$ bilhões)



Fonte: DGT/SRF/ME

Gráfico 2 – Parcela da renda total comprometida com a cesta básica, por décimo de renda da população



Fonte: POF 2008-2009/IBGE.

Do primeiro gráfico apresentado, vê-se que apesar da queda em 2016 na evolução, considerando bilhões de reais, houve um aumento dessa desoneração terminando em 2019 com R\$ 15,9 bilhões desonerados. A desoneração da cesta básica é um dos maiores instrumentos tributários utilizado para a distribuição de renda à população de baixa renda no orçamento público. Assim, é na arrecadação da receita pública, na fase de execução orçamentária que o governo faz uma renúncia de receita e contribui para a alimentação dos mais carentes.

No segundo gráfico têm-se um percentual da renda total comprometida com essa renúncia de receita, qual seja a desoneração da cesta básica, por décimo de renda da população. Há de se considerar que não só a população de baixa renda se beneficia dessa desoneração, conquanto seja essa população a mais beneficiada e realmente seja ela o escopo do subsídio concedido.

Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados Federais o projeto de lei complementar nº 279/2020 que pretende reduzir a zero as alíquotas de ICMS, IPI e Cofins incidentes sobre produtos alimentares da cesta básica nacional. Esse projeto encontra-se aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação. Segundo dados da própria Câmara Federal, divulgado em janeiro do corrente ano, a política de desoneração de itens da cesta básica, correspondem a 5,4% dos subsídios tributários federais.

2.4 Subsídios Concedidos na Distribuição de Recursos

Os subsídios concedidos pelo governo federal ao longo dos anos, hoje é objeto de análises, discussões, audiências públicas, enfim, houve há pouco um movimento do governo pretendente a realocar esses recursos para o programa Bolsa Família. A discussão foi parar no Tribunal de Contas da União – TCU, o qual intimou a Casa Civil para apresentar uma análise formal que embase juridicamente o movimento pretendido. Do retro relatado dá-se mais uma dimensão do quanto o interesse público é defendido e do quanto o poder e recursos são controlados, do contrário o país não seria uma república e nem viveria uma democracia.

Há ainda um comando no §7º do inciso III do artigo 165 da nossa Constituição que atribui ao orçamento fiscal e o de investimento das empresas estatais dependentes uma função afeta à distributiva, de reduzir as desigualdades inter-regionais. É também um exemplo de atuação da função distributiva através do orçamento público e que permite o atingimento dos objetivos fundamentais da República do Brasil expressos no artigo 3º da nossa CF/88, permite a distribuição de renda.

As empresas estatais dependentes são aquelas que a União detém a maioria do capital social com direito a voto, o conceito é mais detalhado no inciso III do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal e também no item 9.7, página 162 do MTO/2021. Fazendo uma consulta no sítio do Google da palavra distribuir encontra-se por definição “entregar (parcela de algo) a (diversos receptores); repartir, dividir.”, definição do que é feito com recursos arrecadados na fase de execução do orçamento. De certo que essa distribuição bem como as outras funções de governo ou funções do orçamento, objeto desse estudo, não são realizadas com total liberdade, haja vista vários comandos e interesses, também defendidos pelo Poder Legislativo. No âmbito Federal do Poder Legislativo, temos representantes do povo e representantes dos estados, divididos respectivamente na Câmara dos Deputados Federal e Senado Federal e ambos defendem distribuições para quem representam.

Devido ao princípio constitucional implícito da indisponibilidade do interesse público, que veda que a Administração Pública disponha dos bens públicos

livremente. O governo não pode dispor livremente de receitas de impostos ou de qualquer bem público. Para que o governo realize uma renúncia de receita há a necessidade de todo um rito legal a ser observado e aprovado e essa renúncia deve ser pelo interesse da sociedade. Subsídio é um dos tipos de renúncia de receita elencados no artigo 14 da LRF, que versa da renúncia de receitas e estabelece comandos para que uma renúncia de receita seja concedida. Antes disso, o artigo 150 da CF/88 determina que para qualquer subsídio, entre outros tipos de renúncia de receita ali explícitos, deve haver uma lei específica para sua concessão. No referido artigo a ordem constitucional abrange todos os entes federativos.

Não é objetivo desse estudo adentrar em detalhes de renúncia de receitas, no entanto, para conhecimento elas são regulamentadas pela lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 que é o código tributário nacional – CTN. O intento aqui é demonstrar que quando o governo concede um subsídio como o dado aos produtos da cesta básica o governo precisa que uma lei específica, que trate somente desse assunto, seja aprovada. No estudo deste capítulo 2 é demonstrado algumas formas da função distributiva contribuir para que o orçamento público haja em prol da população de baixa renda, como acontece na concessão do subsídio à cesta básica, entre tantos outros.

Há vários subsídios concedidos pela União. Há o boletim mensal sobre subsídios da União – Lei do bem que é a Lei nº 11.196/05. Na edição 12 do Boletim Mensal sobre subsídios da União de Outubro de 2019, item (v) do Sumário Executivo, página 3, traz uma informação relevante. Embora haja muitas outras informações no documento afetas as funções do orçamento, não é propósito desse estudo confrontar os benefícios e as diversidades de instrumentos políticos ou governamentais, no entanto, vale transcrever.

A análise das políticas financiadas por gastos tributários revelou que o Simples Nacional, ainda que concentrado nas regiões com maior PIB per capita, foi a política que mais contribuiu para atenuar a desigualdade na distribuição espacial (regional) dos gastos (subsídios) tributários. O Simples foi mais efetivo, inclusive, que políticas que têm por finalidade o desenvolvimento regional (Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, Sudam e Sudene).

Do transcrito, vê-se uma análise que confronta benefícios de políticas financiadas por gastos tributários. Confronta benefícios do Simples Nacional com as políticas que visam desenvolver regiões como zona franca de Manaus e áreas de livre comércio, Sudam e Sudene. Afirma ainda que mesmo em regiões com maior Produto Interno Bruto per capita, a efetividade do Simples Nacional foi maior. Não obstante esta seja uma análise do ponto de vista do atual governo federal, não é intuito desse estudo endossar a procedência ou não das informações de tal análise.

Existem alguns boletins que trazem, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios, através de benefícios creditícios, financeiros e tributários . Abaixo uma lista dos boletins sobre os subsídios da União que são disponibilizados na internet para conhecimento e transparência.

- Lei do Bem;
- Dedução de despesas com Educação do Imposto de Renda Pessoa física;
- Lei Federal de Incentivo à Cultura;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
- Desoneração dos Medicamentos;
- Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural;
- Distribuição Regional dos Gastos Tributários;
- Desoneração da Cesta Básica;
- Programa Minha Casa Minha Vida;
- Deduções do Imposto de Renda Pessoa Física de Despesas Médica;
- Análise dos Subsídios (Gastos) Tributários da União: evolução e comparação internacional;
- Conta de Desenvolvimento Energético;
- Lei de Informática;
- Programa de Financiamento às Exportações;
- Fundos de Desenvolvimento Regional;
- Fundos Constitucionais de Financiamento;
- Desoneração da Folha de Pagamentos.

Adiante são mostradas tabelas e gráficos que trazem dados do boletim de subsídios da União, edição 19 da Lei do Bem. A tabela e gráficos pertencem à função Ciência e Tecnologia, vale dizer que uma função é o maior nível de agregação das

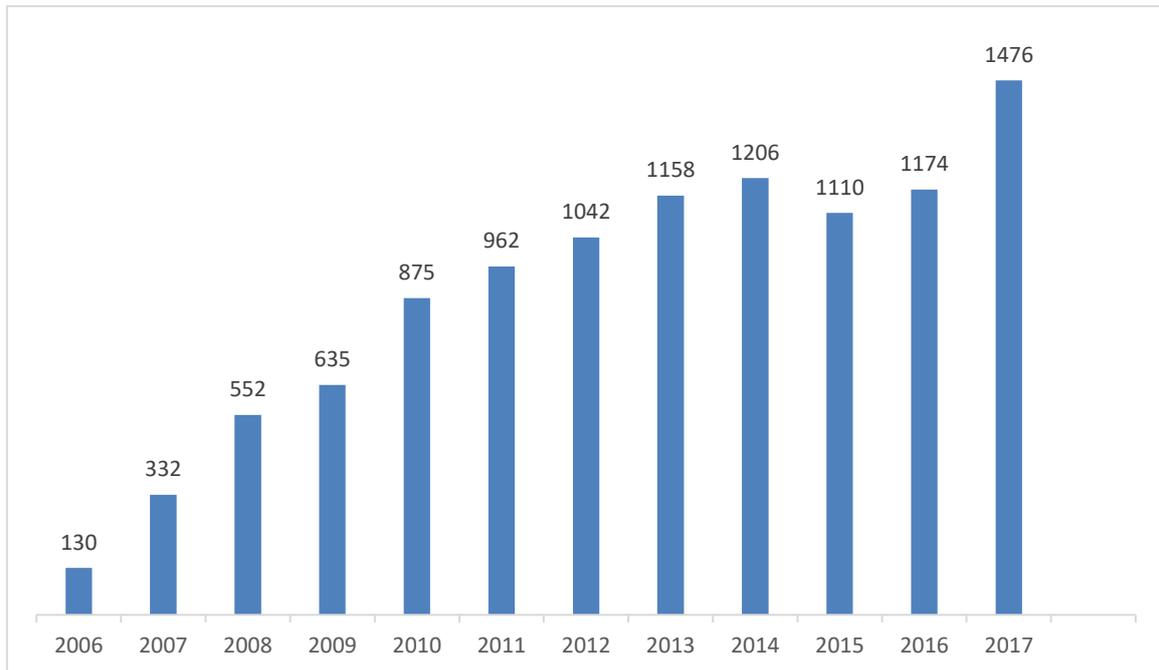
diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Já uma subfunção pode ser combinada com funções distintas daquela função a qual é originalmente vinculada, mas não pode acontecer essa combinação quando tratar-se de função para função.

Tabela 5: Gastos tributários da função Ciência e Tecnologia (2019)

| Função Ciência e Tecnologia | Valor (R\$ - milhões) | % Total |
|---|-----------------------|---------|
| Informática e Automação | 6.356,8 | 55,0% |
| Inovação Tecnológica | 2.389,0 | 20,7% |
| Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológica | 1.450,6 | 12,6% |
| PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico | 854,9 | 7,4% |
| TI e TIC – Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação | 199,6 | 1,7% |
| Máquinas e Equipamentos – CNPq | 193,8 | 1,7% |
| Entidades sem Fins Lucrativos – Científica | 102,8 | 0,9% |
| Evento Esportivo, Cultural e Científico | 0,8 | 0,0% |
| Pesquisas Científicas | 0,4 | 0,0% |
| SUDENE | 0,2 | 0,0% |
| SUDAM | 0,1 | 0,0% |
| Total | 11.549,0 | 100% |

Fonte: DGT/RFB. Elaboração: SECAP/ME.

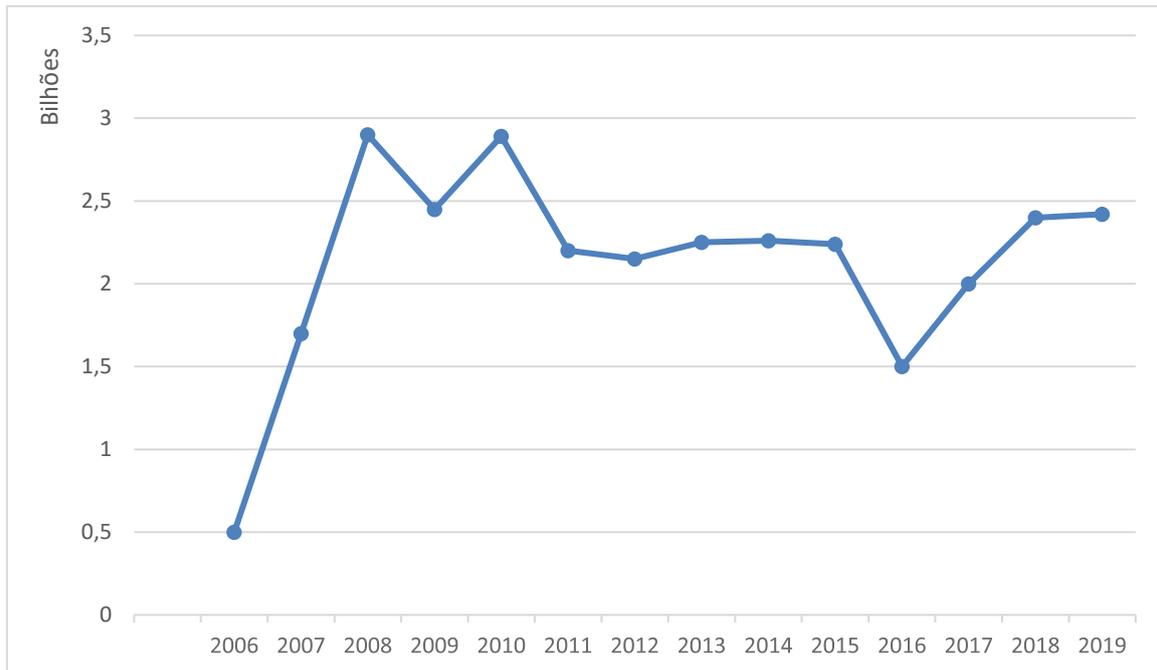
Gráfico 3 – Evolução anual do número de empresas que demandaram o benefício da Lei do Bem.



Fontes: MCTI. Elaboração: SECAP/ME.

Pelo gráfico apresentado vê-se que os beneficiados da Lei do Bem nos períodos entre 2006 e 2017 foram ascendentes, apesar de uma pequena queda entre 2014 e 2015. No geral houve um aumento considerável dos incentivos fiscais concedidos para área da pesquisa e do desenvolvimento. Isso é notório pelo gráfico e comparação entre as quantidade das 130 empresas beneficiadas em 2006 para as 1.476 beneficiadas em 2017.

Gráfico 4 – Evolução do gasto tributário relativo à Lei do Bem (R\$ bilhões de 2019)



Fonte: DGT/RFB. Elaboração: SECAP/ME.

O gráfico acima demonstra que a distribuição da Lei do bem foi concentrada em maior percentual nas regiões mais desenvolvidas e que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram contempladas com somente 10,6% das empresas beneficiadas e 10,9 dos subsídios tributários. Com isso é demonstrado que os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento tinham como preferência serem realizados em regiões que proporcionavam mais condições para isso. Por último, para consolidação do entendimento de como se dava a distribuição dos subsídios da Lei do Bem para a área de Pesquisa e Desenvolvimento, é apresentada a tabela abaixo:

Tabela 6 – Distribuição regional das empresas, investimentos e subsídios tributários da Lei do Bem em 2017 (R\$ milhões)

| Região | Empresas | | Investimentos em P&D | | Subsídios Tributários | |
|--------------|----------|-------|----------------------|-------|-----------------------|-------|
| | Qtde | % | Valor | % | Valor | % |
| Norte | 32 | 2,2% | 456 | 4,7% | 93 | 4,4% |
| Nordeste | 58 | 3,9% | 266 | 2,7% | 61 | 2,9% |
| Centro-Oeste | 67 | 4,5% | 377 | 3,4% | 75 | 3,6% |
| Sudeste | 908 | 61,5% | 6.989 | 71,3% | 1.530 | 73,0% |

| | | | | | | |
|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Sul | 411 | 27,8% | 1.753 | 17,9% | 337 | 16,1% |
| Total | 1.476 | 100,0% | 9.801 | 100,0% | 2.096 | 100,0% |

Fonte: MCTI. Elaboração: SECAP/MEC.

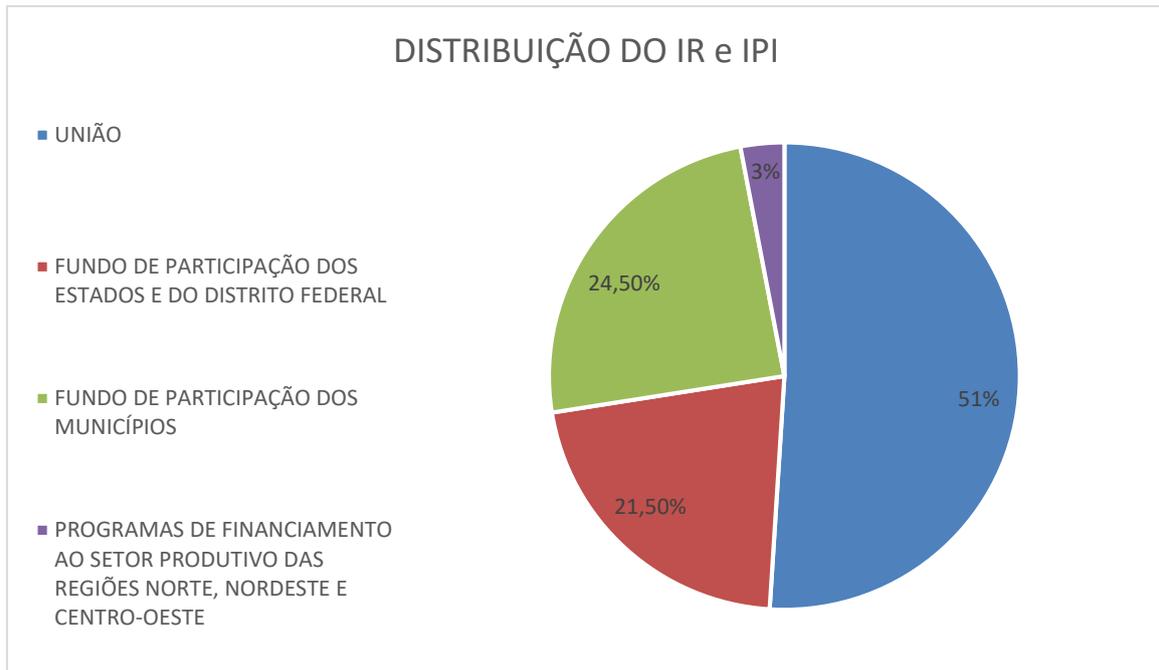
Todos os boletins listados podem ser acessados no link abaixo e baixados para o cumprimento da transparência e facilitação do “*accountability*”. Da listagem vê-se que a União concede subsídios a várias funções e subfunções do orçamento. Os subsídios concedidos pela União em 2019, atingem 348,3 bilhões de reais. São os dados do relatório 4º Orçamentos de Subsídios da União.

“<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletins-mensais-sobre-os-subsidios-da-uniao>”.

2.5 Distribuição Inter-Regionais

Quando falado anteriormente a função distributiva engloba-se ainda estados em regiões menos desenvolvidas, através de transferências, a afirmação é baseada tanto na distribuição populacional como na distribuição inter-regionais atribuída pela CF/88. Esclarecendo, o termo “inter-regionais” é algo relativo às relações entre as várias regiões do país. Porquanto é função dos orçamentos fiscais e o de investimento das estatais, reduzir essas desigualdades, segundo critério populacional. Dito isto, o governo pode realizar algum tipo de renúncia de receita à determinadas regiões específicas, tendo como critério as condições de vida da população habitante nesta região. Observa-se essa distribuição na alínea c do inciso I do artigo 159 da Constituição Cidadã, quando é evidente a proteção de regiões menos desenvolvidas que com isso afetam as condições de vida de sua população. Por isso o legislador constituinte separou do produto da arrecadação do IR e do IPI, três por cento para financiar o setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Ainda assim, do citado dispositivo constitucional guardou mais cuidado com a região do semi-árido do Nordeste, destinando a esta, metade do produto recebido pela região Nordeste. Vejamos o gráfico:

Gráfico 5 – Distribuição aos Entes Federativos do produto da arrecadação do IR e do IPI



Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela acima refere-se apenas à distribuição do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, mas o artigo 159 da CF/88 ainda trata de distribuições de outras receitas. Importante observar que aqui não se trata de um subsídio do governo federal as regiões, trata-se de transferências de recursos de tributos de competência da União, contudo, não se confunde com as transferências voluntárias. Aqui o legislador constituinte já nomeou os pertencentes a cada parcela, a União tem a competência de arrecadar, mas a parte que lhe pertence são os cinquenta e um por cento já determinado.

Destarte, de todos os exemplos dados da importância da função distributiva no orçamento público, não resta dúvida dessa importância. É através dessa função que os governos realocam receitas públicas para a realização de programas como o Fome Zero, o Bolsa Família, a destinação de recursos para o Sistema Único de Saúde, etc. O orçamento público, seja em âmbito federal, estadual ou municipal é uma peça que permite a realização de programas em prol do povo. De certo que o povo de mais baixa renda é aquele que mais necessita da ajuda do governo, portanto são as pessoas mais beneficiadas pela função distributiva do orçamento. Seja pelas precariedade das regiões em que vivem, o que reflete nas condições de vida da população ou qualquer que seja o motivo pelo qual essa população seja de baixa renda.

O importante aqui é demonstrar as várias formas de atuação do Orçamento Público. O orçamento permite distribuir os recursos autorizados nele para o alcance da diminuição das desigualdades. Distribuir esses recursos para a diminuição da pobreza. É a função distributiva que auxilia através do orçamento que o governo cumpra direitos constitucionais como moradia, educação, alimentação, saúde, trabalho, transporte, lazer, segurança, proteção a maternidade e à infância, assistência aos desamparados, entre outros.

Este capítulo é concluído com o objetivo ao que foi proposto, demonstrar a importância da função distributiva no orçamento público. Ademais, não é escopo do trabalho adentrar em mérito, eficiência, eficácia ou efetividade das distribuições realizadas em qualquer governo. O escopo aqui é demonstrar a funcionalidade, a importância da função distributiva através do orçamento público.

3 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO ESTABILIZADORA NO ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 Identificando a Situação Econômica do País

A função estabilizadora é diferenciada das outras funções do orçamento, quais sejam a locativa e a distributiva porque aquela não se dá por destinação de recursos públicos. Atua principalmente elevando o nível de emprego e em combate a inflação, estabilizando os níveis de preços, senão vejamos o que diz James Giacomoni (2012, 16ª edição, p. 26).

Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o campo de ação da função estabilizadora.

Para controlar a economia, além da política fiscal o governo também se utiliza da política cambial e monetária. No entanto, como a abordagem aqui é voltada para o orçamento público, a política atrelada a esse é a política fiscal, sobre a qual será o assunto desse capítulo. Giacomoni (2012, 16ª edição, p.26) diz que a função estabilizadora é a mais moderna das três funções do orçamento. Essa afirmação se traduz de forma objetiva quando pensa-se em um país desestabilizado, algumas características de um país desestabilizado economicamente são:

- Alta taxa de desemprego;
- Inflação alta;
- Baixa criação, extinção transferência de valores econômicos;
- Baixa troca de propriedade de bens e ativos financeiros;
- Baixo índice de fornecimento de serviços, capital e trabalho.

Por conseguinte, um país que esteja passando por uma situação que envolva tais características, certamente terá um baixo crescimento econômico durante o período que elas perdurarem. Os níveis de emprego e de preços são os que darão o resultado dos níveis da demanda agregada, isto quer dizer que se os níveis forem

baixos as pessoas gastarão menos. Quando falado pessoas, engloba-se tanto pessoas físicas quanto jurídicas, quanto quaisquer consumidores.

Para melhor entendimento dos níveis da demanda agregada, se o consumo for maior que a capacidade de produção os preços aumentam, se o consumo for menor o desemprego aumenta. Também quando aumenta o consumo, as indústrias produzem mais, o comércio vende mais e por consequência contratam mais trabalhadores, aumentando o nível de emprego. O contrário acontece quando o consumo diminui, o nível de desemprego aumenta, que é uma característica apontada acima como da desestabilização da economia. Daí o papel do Estado na intervenção sobre a demanda agregada, para isso o Estado conta com instrumentos para a política fiscal de estabilização dos quais um deles é o orçamento público, objeto do estudo desse capítulo 3.

Numa economia, têm-se vários indicadores que objetivam mensurar suas condições, inflação, deflação, depressão, etc. O indicador que mede a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, que se refere ao consumo pessoal das famílias é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Existe também o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a diferença está no termo “amplo”, o governo federal utiliza como índice oficial de inflação do Brasil o IPCA e um dos principais indicadores da depressão é o Produto Interno Bruto (PIB). É importante observar que há vários outros índices de inflação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de outras instituições.

Da tabela abaixo vê-se que a variação acumulada no ano de 2020 foi a maior desde 2016, esse número ficou acima do centro da meta para o ano, que era de 4% e foi justificado pelos preços dos alimentos. Para o ano de 2021 a meta do acumulado é de 3,75%, para 2022 é 3,50%, para 2023 é 3,25% e para 2024 é 3,00%. O Banco Central do Brasil apresenta Trimestralmente o Relatório de Inflação, atualmente através do Diretor de Política Econômica, Fábio Kanczuk. Segundo a Apresentação do Relatório de Inflação (Junho 2021, pg. 3):

Cenário externo: Estímulos fiscais e monetários em alguns países desenvolvidos promovem uma recuperação robusta da atividade econômica. Contudo, a incerteza segue elevada e uma nova rodada de questionamentos dos mercados a respeito dos riscos inflacionários nessas economias pode tornar o ambiente desafiador para países emergentes

Tabela 7 – Série Histórica dos Acumulados no Ano IPCA

| ANO | VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO |
|---------------|---------------------------|
| | (%) |
| | IPCA |
| Jul. a Dez/94 | 18,57 |
| 1995 | 22,41 |
| 1996 | 9,56 |
| 1997 | 5,22 |
| 1998 | 1,65 |
| 1999 | 8,94 |
| 2000 | 5,97 |
| 2001 | 7,67 |
| 2002 | 12,53 |
| 2003 | 9,30 |
| 2004 | 7,60 |
| 2005 | 5,69 |
| 2006 | 3,14 |
| 2007 | 4,46 |
| 2008 | 5,90 |
| 2009 | 4,31 |
| 2010 | 5,91 |
| 2011 | 6,50 |
| 2012 | 5,84 |
| 2013 | 5,91 |
| 2014 | 6,41 |
| 2015 | 10,67 |
| 2016 | 6,29 |
| 2017 | 2,95 |
| 2018 | 3,75 |
| 2019 | 4,31 |
| 2020 | 4,52 |
| ACUMULADO | |
| NO REAL | 548,62 |

Fonte: IBGE

O índice do Produto Interno Bruto é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade e é calculado em geral anualmente. Todos os países calculam seu PIB nas suas moedas originárias. Importante observar o termo produzidos, portanto não são considerados no cálculo do PIB a venda de produtos usados e serviços já realizados em outros tempos, pois um serviço ou produto não entra no cálculo do PIB duas vezes. O cálculo do PIB é realizado pelo IBGE e grosso modo é a riqueza de um país conquistada em um determinado período.

Em 2020, o PIB caiu 4,1% em relação a 2019 e fechou o ano em R\$ 7,4 trilhões. A justificativa para tal ocorrência se deu pelos efeitos da pandemia de Covid-19 e a série histórica do PIB iniciou-se em 1996, desde seu início essa foi a menor taxa calculada até hoje, todavia houve alta no setor da Agropecuária. Vide tabelas abaixo:

TABELA 8 – Comparativo do Produto Interno Bruto

| Período de comparação | Indicadores | | | | | | |
|---|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | PIB | AGROP | INDUS | SERV | FBCF | CONS. FAM | CONS. GOV. |
| Trimestre / trimestre imediatamente anterior (com ajuste sazonal) | 3,2% | -0,5% | 1,9% | 2,7% | 20,0% | 3,4% | 1,1% |
| Trimestre / mesmo trimestre do ano anterior (sem ajuste sazonal) | -1,1% | -0,4% | 1,2% | -2,2% | 13,5% | -3,0% | -4,1% |
| Acumulado em quatro trimestres / mesmo período do ano anterior (sem ajuste sazonal) | -4,1% | 2,0% | -3,5% | -4,5% | -0,8% | -5,5% | -4,7% |
| Valores correntes no 4º trimestre (R\$) | 2,0 trilhões | 82,3 bilhões | 344,2 bilhões | 1,3 trilhão | 366,6 bilhões | 1,3 trilhão | 427,7 bilhões |
| Valores correntes no ano (R\$) | 7,4 trilhões | 439,8 bilhões | 1,3 trilhão | 4,7 trilhões | 1,2 trilhão | 4,7 trilhões | 1,5 trilhão |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | |
| Taxa de investimento (FBCF/PIB) 2020 = 16,4% | | | | | | | |
| Taxa de poupança (POUP/PIB) 2020 = 15,0% | | | | | | | |

Fonte: IBGE

Tabela 9 – Principais resultados do PIB a preços de mercado do 4º trimestre de 2019 ao 4º trimestre de 2020

| Taxas (%) | 2019.IV | 2020.I | 2020.II | 2020.III | 2020.IV |
|--|---------|--------|---------|----------|---------|
| Acumulado ao longo do ano / mesmo período do ano anterior | 1,4 | -0,3 | -5,6 | -5,0 | -4,1 |
| Quatro últimos trimestres / quatro trimestres imediatamente anteriores | 1,4 | 1,0 | -2,1 | -3,4 | -4,1 |
| Trimestre / mesmo trimestre do ano anterior | 1,6 | -0,3 | -10,9 | -3,9 | -1,1 |
| Trimestre / trimestre imediatamente anterior (com ajuste sazonal) | 0,4 | -2,1 | -9,2 | 7,7 | 3,2 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

Para a estabilização da economia do país, o governo pode adotar dois tipos de política fiscal, a política expansionista e a política contracionista. A expansionista promove o crescimento do PIB aumentando a demanda. A política contracionista desacelera o mercado e reduz a demanda contendo a inflação.

3.2 Estratégias Econômicas da Política Fiscal

Na política expansionista o governo aumenta os gastos públicos, incentiva as exportações, reduz a carga tributária e aumenta as tarifas e barreiras para importação.

Isso em busca de estimular e impulsionar a economia do país. Ora, para aumentar os gastos públicos o governo precisa de créditos orçamentários autorizados, precisa de recursos, precisa de receitas. Quando incentiva as exportações e cria barreiras para as importações está protegendo o mercado interno e quando reduz a carga tributária diminui o nível dos preços. Por isso uma política expansionista deixa a população mais contente. De certo que as ações tomadas por uma política expansionista tendem a incentivar o consumo, popularmente falando, aquece o mercado. Em contrapartida, diminuindo a carga tributária a arrecadação é menor e com o aumento dos gastos públicos o governo tende a se endividar.

A política contracionista causa descontentamento na população, pois há um aumento na carga tributária e o governo reduz os gastos públicos. Embora haja situações que demandem uma ou outra política fiscal, as medidas dessas políticas são adotadas a partir do objetivo em que o governo pretenda alcançar para o equilíbrio econômico.

3.3 A Desestabilização da Economia

3.3.1 A crise econômica causada pela pandemia do novo coronavírus

Trazendo para uma situação empresarial, se as vendas de determinada empresa diminuem durante um longo período, naquele período os lucros diminuirão, mas não necessariamente as despesas diminuirão. Se a empresa tem reservas de lucros, essas reservas poderão ser utilizadas, mas perdurando a situação não será resolvido o problema. Então algumas providências devem ser tomadas para melhorar a situação econômica da empresa em comento. Pode-se haver demissões de empregados, contratações de empregados conceituados no mercado, diminuição no preço dos produtos, troca de fornecedores, contratação de empréstimos, venda de ativos, etc. Porém, uma crise econômica em uma empresa é pouco comparado a uma crise econômica de um país, uma empresa pode abrir concordata...e um país?!

Atualmente, não só o Brasil como o mundo inteiro viveu e ainda vive uma crise econômica desencadeada pela pandemia do covid-19. O Relatório “Brasil e o mundo

diante da Covid-19 e da crise econômica”, produzido pelo programa de Educação Tutorial (PET) em Economia da Universidade Federal do Paraná (pg. 10 e 11) diz:

O grupo PET Economia da Universidade Federal do Paraná há dois meses vem pesquisando essas questões, reunindo bibliografia, acompanhando sites e blogs, enfim, procurando constituir um acervo de informações e dados que sejam de utilidade para a comunidade universitária e a sociedade em geral. O Grupo considera, e espera sinceramente estar cometendo um engano, que o mundo adentrou numa depressão econômica, no mínimo, equivalente a dos anos trinta do século XX.

De certo que a situação de pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde – OMS desde março de 2020, causou uma instabilidade econômica no Mundo todo, incluindo o Brasil que é o país que mais nos interessa neste estudo. Isso é fato pelos seguintes dados entre tantos outros:

- Entre fevereiro e março de 2020 o PIB registrou retração de 5,9%, segundo dados do índice de atividade econômica do Banco Central (IBC-Br);
- A produção industrial recuou 9,1%;
- As vendas no varejo recuaram 13,7% segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE);
- Cerca de 1,5 milhão de postos de trabalho foram perdidos, quase 300 mil de empregados domésticos, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-Contínua).

3.4 Medidas Adotadas pelo Governo Federal

3.4.1 A Atuação da Função Estabilizadora Através do Orçamento Público

A função estabilizadora através do orçamento público, permite ações do governo tanto no campo das receitas quanto no campo das despesas. O sistema fiscal é dotado de uma certa flexibilidade para situações emergenciais como essa, permite mudanças nas alíquotas e mudanças na legislação dos gastos governamentais. Permitem, não que necessariamente precisem que sejam feitas, mas vejamos

algumas medidas adotadas que se destacaram diante à instabilidade econômica vivida pelo país em decorrência do Covid-19:

- Diferimento no pagamento das contribuições previdenciárias patronais;
- Diferimento da contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep);
- Diferimento da contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins);
- Diferimento do Simples Nacional;
- Diferimento das cotas do IRPF;
- Redução a zero da alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF);
- Redução a zero da alíquota do imposto.

Muitas medidas foram adotadas pelo governo federal para que fosse evitado o caos econômico no país, pois ante as decretações de lockdown pelos estados, grande parte do comércio teve que baixar as portas. Muitas empresas acabaram tendo que realizar demissões em massa e muitas famílias ficaram sem renda e dependendo do auxílio emergencial citado no capítulo 1 e foram socorridas através da função locativa do orçamento. Acontece que com as portas fechadas o comércio não vendia e conseqüentemente a arrecadação dos tributos diminuíram consideravelmente. A crise econômica se instalou e medidas como as listadas acima, entre tantas outras tiveram de ser adotadas.

Pelos acontecimentos supramencionados, no ano de 2020 a taxa de desemprego no país foi a maior registrada desde o ano de 2012, chegou aos 13,5%, embora no quarto trimestre de 2020 a taxa tenha melhorado, pois no terceiro trimestre chegara a 14,6%. Os dados são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNDA Contínua) e foram divulgados pelo IBGE.

Vários setores econômicos sofreram com a crise instalada, a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Produtividade (SEPEC/ME) divulgou em setembro de 2020 a lista dos dez setores mais afetados com essa crise, são eles:

1. Atividades artísticas, criativas e de espetáculos;
2. Transporte aéreo;
3. Transporte ferroviário e metroferroviário de passageiros;
4. Transporte interestadual e intermunicipal de passageiros;

5. Transporte público urbano;
6. Serviços de alojamento;
7. Serviços de alimentação;
8. Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias;
9. Fabricação de calçados e de artefatos de couro;
10. Comércio de veículos, peças e motocicletas.

Como estudado no capítulo anterior desse estudo, os tributos compreendem a maioria das receitas públicas que integram o orçamento público. No campo das receitas, a função estabilizadora age em prol da reversão da situação econômica no orçamento público e não destinando recursos, mas abrindo mão de receitas diante a situação de excepcionalidade. Não se trata de uma discricionariedade do poder público, trata-se de uma tomada de decisão diante uma situação crítica, agir com responsabilidade fiscal para combater uma iminente falência econômica.

Quando falado a respeito da responsabilidade fiscal, não há como olvidar os mandamentos da LRF, lei esta que desempenha um papel de grande significância no ordenamento jurídico brasileiro na matéria de orçamento público. A atuação da LRF atribuindo disposições à Lei de diretrizes orçamentárias é de suma relevância para a estabilidade econômica e financeira do Brasil. Em destaque, integrando à LDO o Anexo de Metas Fiscais com todos seus demonstrativos e avaliações. No mesmo sentido, a LRF determina que a LDO contenha o Anexo de Riscos Fiscais, a fim de que sejam mitigados os riscos capazes de afetar as contas públicas e conseqüentemente a economia do país, como ainda está ocorrendo.

Nesse ano de 2021, a Receita Federal do Brasil alterou o prazo de transmissão da Escrituração Contábil Fiscal (EFC), referente ao exercício de 2021, ano-calendário 2020, para o último dia do mês de setembro do corrente exercício. Essa foi uma das medidas utilizadas na legislação prevista na Instrução Normativa RFB nº 2039, diante a situação de excepcional que sem dúvidas causará impacto no fluxo de caixa das receitas do orçamento. Contudo, a medida tende a minimizar os efeitos que as restrições de circulação de pessoas causaram no exercício das atividades econômicas.

No campo das despesas, com o mesmo objetivo de combater a instabilidade econômica instaurada, o governo pode agir através de suas compras e com o poder de gastos dos servidores públicos. O governo também pode contratar mais obras e

serviços públicos, elevando assim o nível de emprego, causando assim um expressivo impacto sobre a demanda agregada.

Não há como falar em estabilidade econômica de um país, sem falar do seu orçamento público, sem falar de suas finanças, assim como em todos os demais entes federativos. De certo que a economia está atrelada as finanças e essa ao orçamento. Economia é o conjunto de atividades desenvolvidas, visando a produção, distribuição e o consumo de bens e serviços necessários a sobrevivência e à qualidade de vida. Finanças é o gerenciamento do dinheiro, do “dindim”, popularmente falando. Orçamento é a avaliação, o cálculo especulativo, estimativo, de gastos e ganhos pretendidos ou esperados. Logicamente são conceitos que se adequam a depender do objeto a que se refere. O objeto aqui é o Brasil, nosso país, o assunto é o orçamento e mais detalhadamente a importância da função estabilizadora dentro desse orçamento.

Por mais que os governos estejam a envidar esforços para a estabilidade econômica do país, dos estados e municípios, os efeitos negativos causados pela crise econômica ainda devem ser atenuados por algum tempo. A taxa de desemprego PNDA Contínua já registrou 14,7% no primeiro trimestre de 2021, contudo o comércio e a indústria estão em retomada. O Brasil é um país grande, tem investido em ciência, inovação, tecnologia, tem atraído investidores e já está em retomada ao crescimento. Porquanto não resta dúvida que as funções do orçamento público foram instrumentos atuantes para a estabilidade da economia, principalmente a função estabilizadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema proposto buscou informar a funcionalidade do orçamento para aqueles que fazem parte dele como um todo, as pessoas beneficiadas por ele e as pessoas que contribuem direta ou indiretamente para que ele seja o que é hoje. Um instrumento de viabilização das políticas públicas, de manutenção do aparelho do Estado, de atendimento às situações emergentes, de sustentação da seguridade social, etc.

Nesse interim, para o atingimento do objetivo geral proposto que é dar uma noção maior dos leitores, de como as funções locativa, distributiva e estabilizadora atuam através da Lei Orçamentária Anual. Para isso, houve a segregação em três objetivos específicos:

a) Relacionar a função locativa à elaboração e ao planejamento orçamentário e à alocação de recursos para o cumprimento dos programas de governo através do orçamento público;

b) Relacionar a função distributiva com a execução de políticas sociais visando ao equilíbrio das desigualdades sociais e distribuição de renda através do orçamento público;

c) Relacionar a função estabilizadora com as intervenções do estado, enquanto governo, na economia do país, visando o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro através do orçamento público.

Conta-se com o objetivo atingido. Ademais, para o alcance do primeiro objetivo segregado, foi demonstrado excertos de alguns autores de obras que tratam do Direito Orçamentário e Financeiro. Também buscou-se na legislação que trata da matéria Orçamento Público, apontar alguns dos dispositivos legais os quais dão embasamento jurídico para a alocação dos recursos na LOA. No mesmo sentido, demonstrou-se a correlação com a função locativa de atos publicados e postos à disposição da sociedade para conhecimento, pesquisa ou consulta.

Assim, para o alcance do segundo objetivo segregado, também foi demonstrado excertos de alguns autores de obras que tratam do Direito Orçamentário e Financeiro. Buscou-se ainda, na legislação correlata, apontar os dispositivos legais os quais os quais embasam a distribuição dos recursos através da LOA. Demonstrou-

se ainda a correlação com a função distributiva de atos publicados e postos à disposição da sociedade para conhecimento, pesquisa ou consulta.

Finalmente, tendo em vista tratar-se de três objetivos correlacionados entre si, para o alcance do terceiro objetivo, foi utilizado a mesma estratégia. Demonstrações de trechos na literatura de autores do Direito Orçamentário e Financeiro. Foi buscado, na mesma legislação, apontar os dispositivos legais os quais embasam a distribuição dos recursos através da LOA. Também foram demonstradas as correlações com a função estabilizadora de atos publicados e postos à disposição da sociedade para conhecimento, pesquisa ou consulta.

A matéria do orçamento público envolve muitas outras ciências além do Direito Orçamentário e Financeiro, partindo da Carta maior, qual seja nossa Constituição da República Federativa do Brasil. Tanto na introdução como no desenvolvimento e na conclusão, para que fossem produzidos demandou-se pesquisas bibliográficas, jurídicas e de atos e fatos hodiernos nas vidas das famílias e entidades de todos os fins aqui no Brasil. Demandou-se ainda interpretações e correlações das quais exige-se ao menos um mínimo grau de estudo do Direito maior ao qual todos os outros estão submetidos, que é o Direito Constitucional.

Todos os dados transmitidos e transcritos podem ser acessados e pesquisados, confirmados ou divergidos, nada obstante não sejam opiniões próprias de quem os produziu. Ademais, graças à evolução do ordenamento jurídico brasileiro, às afirmações republicanas e democráticas, manifestadas de várias formas, entre elas dá-se um destaque à Lei de Acesso à Informação, o orçamento público também evoluiu. Nessa evolução desempenham um importante papel para o equilíbrio das contas públicas os órgãos de controle interno e externo, bem como todo aquele gestor que haja com a responsabilidade que lhe é confiada do que é de todo o cidadão brasileiro em sentido amplo, o Patrimônio Público. Outrossim dá-se o mérito à tripartição dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo instituída pelo art. 2º da CF/88 e mantida pelos governos desde a promulgação da Constituição cidadã.

Nosso mundo viveu uma ascensão em tecnologia da informação e comunicação e o Brasil como Nação não poderia se destinar em sentido contrário. Atualmente, nessa era digital em que a comunicação é muito rápida e a informação é detalhada e de fácil acesso, o orçamento público foi beneficiado se tornando mais

funcional e mais transparente. Apesar de ser uma lei, é lei em sentido formal, no entanto não trata de matérias ao qual dispõem de preceitos ou regras jurídicas.

Orçamento público é instrumento, é ferramenta, é lei autorizativa para alocar, distribuir e estabilizar recursos essenciais os quais são imprescindíveis para a existência do país. Por fim, o trabalho realizado buscou traduzir a importância das funções locativas, distributivas e estabilizadora no orçamento público e demonstrá-las em situações reais e atuais, conquanto não seja estanque no assunto e nem tenha tido tal pretensão.

A revisão bibliográfica acerca do tema escolhido foi limitada devido ter sido encontrado pouco conteúdo literário que trata das Funções do Orçamento Público. Diga-se que este é um motivo para que o estudo da pesquisa aqui realizada, dada a sua importância, seja continuado e mais adentrado literariamente por aqueles que contribuem para o crescimento da Administração Orçamentária e Financeira.

REFERÊNCIAS

GIACOMONI, James. Atribuições Econômicas do Estado, p 21-27; **Orçamento Público** 16ª edição. São Paulo, 2012.

KANCZUK, Fabio; Banco Central do Brasil. Cenário externo, p.3, **Relatório de Inflação; Junho/2021**. Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/apresrelinf>>.

MENDES, Sérgio. Funções Clássicas do Orçamento, p 203-204, **Administração Financeira e Orçamentária, Teoria e Questões**, 3ª edição, 2012.

PALUDO, Augustinho. Funções Orçamentárias, p. 3-4; **Orçamento Público, AFO e LRF, Teoria e Questões**, 4ª edição. Rio de Janeiro, 2013.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA; Secretaria Especial de Fazenda; Ministério da Economia. **Boletim Mensal sobre os subsídios da União – Desoneração da Cesta Básica**, p.1-7. Edição setembro/2019. Disponível em:
<<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletim/11-boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-desoneracao-da-cesta-basica-1/view> >.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA; Secretaria Especial de Fazenda; Ministério da Economia. **Boletim Mensal sobre os subsídios da União – Lei do Bem**, p.5,8-9. Edição março/2021. Disponível em:
<<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletim/19-boletim-de-subsidios-da-uniao-edicao-19-lei-do-bem.pdf/view> >.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL; Secretaria Especial de Fazenda; Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento, 12ª versão, 2021**. Disponível em:
< <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021> >.