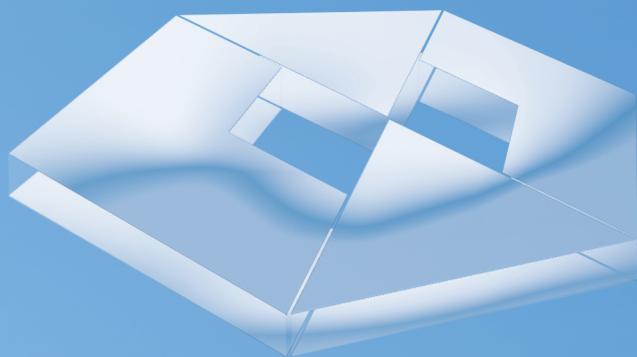


Bacharelado em

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



## *Teoria das Finanças Públicas*

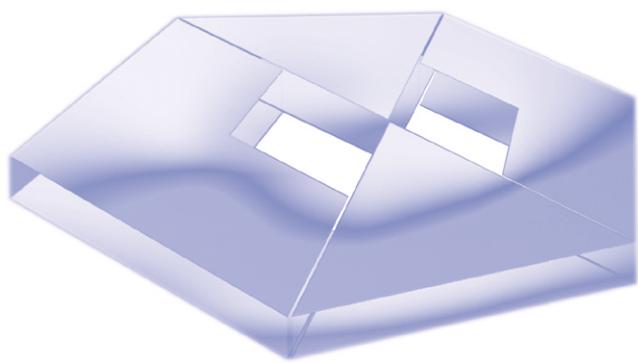
*Andrei Aparecido de Albuquerque*





Bacharelado em

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



## *Teoria das Finanças Públicas*

*Andrei Aparecido de Albuquerque*



2015. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

A345t Albuquerque, Andrei Aparecido de

Teoria das finanças públicas / Andrei Aparecido de Albuquerque.  
– Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC;  
[Brasília] : CAPES : UAB, 2015.  
142p.

Bacharelado em Administração Pública  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública  
Inclui referências  
ISBN: 978-85-7988-280-7

1. Finanças públicas. 2. Brasil – Política econômica. 3. Impostos.  
4. Administração pública. 5. Educação a distância.  
I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil).  
II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 336.1/5

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Andrei Aparecido de Albuquerque



2015

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Andrei Aparecido de Albuquerque

**EQUIPE TÉCNICA – UFSC**

Coordenação do Projeto

*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

*Denise Aparecida Bunn*

Projeto Gráfico

*Adriano Schmidt Reibnitz*

*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração

*Stephany Kaori Yoshida*

Revisão Textual

*Patricia Regina da Costa*

Designer Instrucional

*Patricia Regina da Costa*

Capa

*Alexandre Noronha*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

# SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

## **Unidade 1** — Introdução às Finanças Públicas

Introdução às Finanças Públicas.....	13
A Origem do Estado .....	13
Os Motivos para Existência do Governo .....	15
As Funções do Governo .....	20
Finanças Públicas: teoria e conceito geral .....	27
A Atividade Financeira do Estado .....	29

## **Unidade 2** — Economia e Dinâmica Sociopolítica, Estado Brasileiro e Desenvolvimento Econômico

Economia e Dinâmica Sociopolítica: aspectos de descentralização do poder, crise fiscal e governabilidade .....	35
O Estado Brasileiro e a sua Participação no Desenvolvimento Econômico .....	43

## **Unidade 3** — Finanças Públicas: atividade financeira, sistema fiscal e tributação no Brasil

Finanças Públicas: atividade financeira, sistema fiscal e tributação no Brasil .....	61
Instrumentos da Atividade Financeira do Estado .....	61
A Tributação e o Conflito entre Governo e Contribuintes.....	67
Política Fiscal e Tributação no Brasil .....	68
Conceitos das Receitas Públicas Aplicados no Âmbito da Administração Pública Brasileira .....	71
Instrumentos de Intervenção do Estado na Economia .....	74
A Influência da Política Fiscal na Correção da Economia .....	77
Sistema Tributário Brasileiro .....	78

#### **Unidade 4** — Necessidades de Financiamento do Setor Público, Déficits e Dívida Pública

Necessidades de Financiamento do Setor Público, Déficits e Dívida Pública .....	91
O Gasto Público e o Tamanho do Governo .....	91
Tendências Evolutivas do Gasto Público .....	95
Financiamento do Setor Público .....	97

#### **Unidade 5** — Tópicos Especiais em Finanças Públicas

Tópicos Especiais em Finanças Públicas .....	113
O Federalismo Fiscal e a Teoria das Finanças Públicas.....	113
A Questão da Reforma Tributária no Brasil.....	117
O Problema Previdenciário no Brasil .....	124
Considerações finais.....	134
Referências.....	137
Minicurriculo .....	142

# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Teoria das Finanças Públicas*!

Você poderia se perguntar: por que preciso estudar essa disciplina? Em resposta, podemos dizer que, de uma forma geral, Finanças é um assunto de interesse para qualquer área de atividade ou pessoa. Por mais que se pense estar desvinculado desse campo, minimamente um trabalhador precisará se preocupar com o quanto recebe como salário e como efetuará seus desembolsos, seja com compras no supermercado, uma reserva para aquisição de um bem como um carro ou mesmo para garantir uma situação mais tranquila em sua velhice.

No caso do Administrador Público, a atividade financeira está em um dos principais campos de sua atuação. Gerir as Finanças Públicas de forma adequada com vistas a executar as atividades do estado procurando atender às demandas da sociedade, assegurando o mínimo possível em termos de gastos públicos, se configura um desafio para os gestores públicos. Da mesma forma, estão entre as responsabilidades dos profissionais dessa área garantir um alinhamento entre receitas e despesas, procurando evitar o déficit público e executar um controle adequado da dívida pública. Além dessa perspectiva, as organizações públicas contemporâneas necessitam de gestores públicos que possuam uma visão holística das ações administrativas e das políticas governamentais. Nesse sentido, conhecer a temática das Finanças Públicas permitirá que você adquira uma visão mais ampla para a interpretação das necessidades da sociedade e possibilitará uma percepção mais humana para as diversas decisões dos gestores públicos e, ao mesmo tempo, você poderá perceber as limitações impostas pelas necessidades de recursos para concretizar uma decisão ou outra. E é nesse contexto que esta disciplina se encontra.

O conteúdo deste material foi dividido em cinco Unidades, que trazem uma visão geral dos principais aspectos que permeiam esse campo de estudo. Pretendemos abordar aspectos que contribuam tanto com sua formação humana, para percepção, interpretação e julgamento de situações nessa área, quanto com sua formação profissional, para que você possa atuar com assertividade técnica nessa esfera.

A primeira Unidade é mais introdutória, nela são apresentados alguns conceitos fundamentais como o objeto de atuação dessa área, os motivos da necessidade de existência do governo e suas funções básicas, esses conhecimentos serão importantes para compreender melhor as demais Unidades.

Tendo os fundamentos básicos estabelecidos na primeira, na segunda Unidade apresentaremos um arcabouço econômico que faz surgir as principais teorias, bem como a trajetória de evolução das Finanças Públicas no mundo. O entendimento dos motivos da existência do governo e suas funções, por exemplo, permitirão a compreensão dessa evolução tratada nesta segunda Unidade.

Após a apresentação da evolução dessa área de forma geral, na Unidade 3 passaremos para uma vertente mais focada na economia brasileira, nos dedicaremos a explorar a realidade da atividade financeira, do sistema fiscal e da tributação no Brasil, a visão geral da Unidade anterior permitirá a interpretação dos elementos da realidade brasileira expostos nesta Unidade. Aspectos interessantes, como a importância da política fiscal e o mecanismo de intervenção do governo e sua relação com a carga tributária, serão exploradas nesta parte.

Depois de exploradas as bases da economia e os instrumentos políticos de intervenção e tributação brasileira, os quais permitem uma base fundamental importante para o entendimento dos elementos tratados nesta sequência, a Unidade 4 tratará de elementos mais específicos das Finanças Públicas, dedicando-se à compreensão das necessidades de financiamento do setor público, seu conceito, forma de apuração e relação com o déficit e a dívida pública, esta última também terá seus aspectos explorados e discutidos nesta parte.

Considerando que as Unidades anteriores tratam dos aspectos fundamentais ou centrais das Finanças Públicas, a quinta Unidade finalizará este trabalho apresentando alguns dos chamados tópicos

ou casos especiais em finanças públicas, dentre tantos outros, foram selecionados os temas federalismo fiscal, reforma tributária e problema previdenciário. Esses assuntos têm em comum a necessidade de revisão a fim de garantir uma condição financeira mais ajustada nos diferentes níveis de governo.

Acreditamos que o conteúdo será de grande valia para a construção da sua formação tanto em aspectos profissionais, uma vez que vários elementos técnicos pertinentes a essa área de atuação são expostos, quanto em aspectos humanos, já que a visão das várias vertentes desse campo de atuação propiciará uma percepção mais generalista da contraposição entre as necessidades da sociedade e as fontes de recursos que podem financiar as ações focadas a atendê-las. Assim, fica aqui um convite para que você conheça e se aprofunde na disciplina e, também, o desejo de sucesso em seus estudos e na carreira.

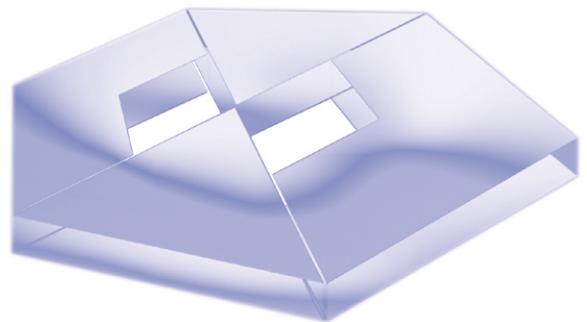
Bons estudos!

*Professor Andrei Aparecido de Albuquerque*



# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO ÀS FINANÇAS PÚBLICAS



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender a origem do Estado;
  - ▶ Discutir a importância da existência do governo e suas funções básicas; e
  - ▶ Compreender o conceito geral das finanças públicas.
-

# INTRODUÇÃO ÀS FINANÇAS PÚBLICAS

Caro estudante,

Vamos iniciar os estudos desta disciplina de Teoria das Finanças Públicas, esta primeira Unidade tem um perfil mais introdutório. Primeiramente discutiremos os conceitos e as teorias iniciais que ajudarão você na compreensão e no desenvolvimento da disciplina. Por que surge o Estado? Quais são as razões para a existência do governo? Ao final desta Unidade, você conseguirá responder a esses questionamentos! Além disso, você terá a possibilidade de visualizar os conceitos gerais das finanças públicas e também perceber os aspectos da atividade financeira do Estado. Bem, acreditamos que você terá estudos bastante proveitosos com este material.

Lembre-se de que você tem o apoio de toda equipe do curso caso haja qualquer necessidade. Então, vamos começar?

Bons estudos!

## A Origem do Estado

Qual é a origem do Estado? Para responder a essa pergunta, Matias-Pereira (2010) elenca duas respostas clássicas sobre esse tema. A primeira diz respeito às teorias naturalistas. Essa corrente afirma que, como ser social, o homem tem por sua própria natureza a necessidade de viver em sociedade para sua realização. O Estado configura-se, dessa forma, como uma necessidade humana fundamental. A segunda está associada às teorias voluntaristas, as quais afirmam que o Estado se forma porque os indivíduos desejam isso voluntariamente. Assim,

o Estado consiste no resultado de um acordo de vontades entre os indivíduos, não surgindo simplesmente de maneira natural.

Conforme Hobbes (1992; 1988), o Estado da natureza se caracteriza pela desordem e injustiça constante. Essa conjuntura só teria condições de ser superada quando a sociedade vislumbrasse uma organização mínima do ponto de vista político. O Estado teria a responsabilidade de manifestar essa organização e de assegurar a estabilidade e a segurança na vida individual. Era necessário que o poder do Estado fosse ilimitado, e isso só seria possível se os indivíduos abrissem mão do poder que detinham como membros da sociedade natural em caráter definitivo a favor do Estado. Com o entendimento de que em um Estado forte estaria concentrada a chave da segurança individual, os indivíduos fariam essa transferência de poder em seu próprio benefício. Assim, por meio de um contrato estabelecido hipoteticamente seria viabilizada a transição do estado da natureza para o estado da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Locke (2005) também possui o entendimento de que o Estado tem sua existência como resultado de um contrato que permitiria a superação do estado de natureza, que tem como características uma completa liberdade e igualdade entre os homens. Com a concepção de que todos eram iguais, os indivíduos tenderiam a interpretar a lei natural conforme suas conveniências, fato que seria a origem de muitos conflitos no convívio social. Tendo a interpretação e a aceitação do contrato, os indivíduos transfeririam para o Estado o poder de aplicação da lei e o direito natural, exercendo também a punição de infrações, dessa maneira, buscando garantir o maior respeito à liberdade individual.

Para Rousseau (2006), o homem era naturalmente bom, e a responsabilidade de tudo de mau que existisse no homem deveria ser atribuída à própria sociedade. Nessa conjectura, surge o Estado para fazer frente aos conflitos sociais, por meio de um contrato social em que os indivíduos abririam mão de seus direitos e liberdades em favor do Estado.

Segundo Matias-Pereira (2012), o contrato social fez com que surgisse uma nova entidade, corpo moral e coletivo denominado Estado. Já que esse contrato era estabelecido livremente, a vontade

do Estado representaria a vontade dos indivíduos, e desobedecê-lo equivaleria a não obedecer aos desejos e regras da sociedade.

Matias-Pereira (2012) também afirma que são considerados como elementos essenciais que justificam a existência do Estado:

- ▶ o povo;
- ▶ o território; e
- ▶ o poder político.

Há destaque para o aspecto territorial, pois é ele que define as competências dos órgãos do Estado, isto é, o poder fica restrito ao espaço territorial definido pelo Estado. Matias-Pereira (2012) argumenta que o Estado pode ser essencialmente interpretado em duas percepções básicas: primeiro como uma relação de dominação e segundo como um conjunto de organizações com autoridade para tomar decisões que alcancem todos os indivíduos de uma sociedade.

## Os Motivos para Existência do Governo

Não é raro ouvir dizer que o setor privado é mais eficiente do que o setor público ou mais, especificamente, do que o governo, assim é possível que haja a indagação de qual são os motivos para a existência do governo.

Como afirmam Giambiagi e Além (2011), seguindo a teoria do bem-estar social e considerando determinadas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos caracterizada pela situação de que é impossível promover uma realocação deles de maneira que uma pessoa aumente seu grau de satisfação, evitando que ocorra, ao mesmo tempo, a piora de situação de outra. Na percepção de existência de um “mercado perfeito”, as forças competitivas do mercado se ajustariam e haveria o ideal de máxima eficiência, portanto, essa situação de um indivíduo se satisfazer em detrimento de outro não ocorreria. Entretanto, os mercados não são perfeitos, existem as chamadas falhas de mercado, como:

- ▶ A existência de bens públicos – aqueles que têm uso ou consumo indivisível e não rival, entre eles há exemplos tangíveis como as ruas e a iluminação pública (como demonstrado na Figura 1), além de intangíveis como defesa nacional e a segurança pública.



Figura 1: Exemplo de bem público  
Fonte: Rio das Ostras (2014)

- ▶ A falha de competição (existência de monopólios naturais) – alguns setores têm elevados custos de produção, os quais se diluem com a produção em escala. Nesses setores, a existência de várias empresas significaria altos custos e não atratividade produtiva, daí a preferência de existir a predominância de uma única empresa ou de poucas. Um exemplo de monopólio natural, como apresenta a Figura 2, é o segmento de distribuição de energia elétrica. Em situações como essa o governo pode ter duas atuações positivas:
  - ▶ a regulação desse setor, evitando características/ações abusivas; ou
  - ▶ a operacionalização direta desse produto/serviço.



Figura 2: Exemplo de Falha de Competição (Monopólio Natural) – Distribuição de Energia  
Fonte: Portal Amazônia (2012)

- ▶ As externalidades – casos em que as ações de um agente do sistema econômico ou indivíduo afetam os demais de forma direta ou indireta. É possível que haja externalidades positivas, por exemplo, quando alguém faz **desinsetização\*** em sua casa, automaticamente está melhorando também o ambiente da vizinha, e também as externalidades negativas, é o caso de indústrias que na sua operação emitem gases prejudiciais ao meio ambiente. A produção de veículos que emitem gases nocivos na atmosfera é outro exemplo de externalidade negativa, como demonstra a Figura 3. O governo pode intervir por meio:

Desinsetização – ato, efeito, ou processo de desinsetizar. Fonte: Ferreira (2010).

- ▶ da produção direta ou oferecendo subsídios para geração de externalidades positivas;
- ▶ de multas ou impostos para desestimular externalidades negativas; e
- ▶ da regulamentação.



Figura 3: Exemplo de Externalidade Negativa – Poluição por Veículos  
 Fonte: Taboão em Foco (2012)

*Você já deve ter notado ou ouvido dizer que determinada cidade ou estado ofereceu benefícios (terrenos, isenção de impostos, etc.) para determinada empresa se fixar na região. Esse é um caso de busca de incentivo a externalidades positivas, no qual a instalação da empresa traz benefícios sociais como geração de empregos e maior possibilidade de movimentação econômica na cidade/região.*

- ▶ Os mercados incompletos – um mercado nesse perfil ocorre quando um produto ou serviço não é ofertado pelo mercado mesmo no caso em que seus custos de produção são inferiores ao preço que os consumidores estão dispostos a pagar. É uma situação bastante comum em mercados em desenvolvimento, caso do brasileiro diante da falta de fontes de financiamento de longo prazo para que entidades privadas se interessem a correr os riscos de produzir determinado produto ou serviço. Em situações como essa, o Estado atua com uma função coordenadora. A construção de estradas e/ou rodovias nas regiões mais remotas do país pela iniciativa pública, ilustrada na Figura 4, se configura em um exemplo de ações nesse sentido.



Figura 4: Exemplo de mercado incompleto – construção de rodovia em região remota (rodovia Transamazônica)

Fonte: Pioneiros na Região da Transamazônica (2013)

- ▶ As falhas de informação – casos em que as informações disponíveis no mercado não são suficientes para que os agentes tomem **decisões racionais\***. Nesses casos, o Estado age com a criação de legislação que possibilite maior transparência do mercado, um exemplo disso são as leis que obrigam empresas com **ações negociadas na bolsa de valores** publicarem periodicamente suas demonstrações contábeis. É na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), ilustrada na Figura 5, que são negociadas as ações das empresas brasileiras;



Figura 5: Exemplo de ação para eliminar as falhas de informação do mercado – bolsa de valores (legislações e regras específicas para empresas)  
 Fonte: Sociedade Federativa Brasileira (2015)

- ▶ A existência de desemprego e inflação – não é possível o mercado ficar livre desses dois elementos pelo seu simples funcionamento, nesse sentido, o governo deve estabelecer políticas que auxiliem a atingir condições de pleno emprego e estabilidade de preços na economia.

Fique por dentro das informações do mercado acionário das companhias brasileiras. Para ter acesso às demonstrações contábeis publicadas periodicamente pelas empresas brasileiras de capital aberto, acesse: <http://www.cvm.gov.br/>. Acesso em: 29 maio 2015.

**Decisões racionais** – são aquelas não ligadas a questões subjetivas ou emocionais, para que ocorram é preciso que haja objetivos conhecidos, informação apropriada, alternativas e suas consequências e a escolha da que proporcione a maximização de utilidade. Fonte: Bin e Castor (2007) e Assaf Neto (2008)



Figura 6: Ilustração de desemprego  
Fonte: TVBA (2015)

A presença dessas falhas de mercado demonstra a necessidade de existência do governo, pois uma vez que haja possíveis conflitos entre os agentes econômicos, alguém precisa resolver essa questão; da mesma forma, o Estado é que vai estabelecer regras (legislações, multas, etc.) para diminuir as chances de problemas entre os indivíduos e/ou agentes econômicos. De acordo com Assaf Neto (2008), entendemos por agentes econômicos todas as pessoas e as formas de organização (indivíduos, empresas e governo) capazes de tomar decisões.

Em suma, conforme Giambiagi e Além (2011), podemos dizer que é necessária a existência do governo para conduzir, ajustar e complementar o sistema de mercado, pois funcionando sozinho ele não conseguiria exercer todas as funções econômicas.

## As Funções do Governo

Devido à incapacidade de o sistema de mercado desempenhar todas as funções econômicas, temos a ação do governo por meio da sua política fiscal nas suas três funções básicas:

- ▶ a alocativa;
- ▶ a distributiva; e
- ▶ a estabilizadora.

Antes de detalhar as funções do governo, é interessante ter o entendimento básico do que são as políticas fiscal e monetária em função do vínculo delas à tributação e aos comentários desenvolvidos a seguir, sem detrimento a qualquer outra política governamental que não é foco deste trabalho, segundo Matias-Pereira (2012, p. 142):

**Política fiscal** deve ser entendida aqui como o conjunto de medidas relativas ao regime tributário, gastos públicos, endividamento interno e externo do Estado e as operações e situação financeira das entidades e organismos autônomos ou estatais, por meio dos quais se determinam o montante e a distribuição dos investimentos e o consumo público, componentes da despesa nacional. A política fiscal utiliza os tributos e os gastos do governo para regular a atividade econômica, em particular, para neutralizar as eventuais tendências à depressão e à inflação.

A **política monetária** é o conjunto de ações conduzidas pelo Banco Central, cujo fim é influir no crescimento econômico mediante manejo de variáveis monetárias da economia. Por meio da sua aplicação, se prevê o manejo de variáveis como a inflação, emissão de moeda, funcionamento do Banco Central, regulação dos bancos comerciais, juros, proteção de reservas do país, entre outras. Ou seja, a política monetária representa a atuação das autoridades monetárias, por meio de instrumentos de efeito direto ou induzido, com o propósito de se controlar a liquidez global do sistema econômico. Registre-se que existe uma estreita relação entre as políticas fiscal e monetária, visto que são políticas complementares.

*Na sequência são expostas as principais características das funções do governo. Fique atento e lembre-se de que, se precisar de ajuda, poderá entrar em contato com o seu tutor. Ele está preparado para ajudá-lo se surgirem dúvidas.*

## Função Alocativa de Recursos

A **função alocativa** do governo é aquela ligada ao fornecimento dos bens públicos. Como esses bens estão disponíveis para todos os indivíduos, não há motivos para os consumidores se interessarem em fazer pagamentos voluntários aos seus fornecedores, assim é preciso haver uma ação do governo para seu provimento.

---

Observe que, dessa forma, o Estado tem a função de promover ajustes na alocação de recursos para o desenvolvimento de atividades que não ocorreriam se ficassem por conta apenas da iniciativa privada. Assim, o governo precisa definir o tipo e o número de bens públicos a serem disponibilizados, bem como determinar o nível de contribuição de cada usuário (consumidor).

---

Fazendo uma reflexão sobre o nível de contribuição, não há razões para imaginar que um consumidor procuraria voluntariamente o governo para apresentar o “valor justo” que deveria pagar caso ele usasse determinado bem público. Por exemplo, uma transportadora procurar o Estado para demonstrar o seu pagamento em função de usar intensamente as rodovias. Por outro lado, é mais factível imaginar que um consumidor tenderá a não contribuir, ou fazê-lo em menor escala, na expectativa de que outro faça em maior grau, de forma que se beneficie do bem público da mesma forma com custos menores para si. Nesse contexto, podemos perceber que não é possível conceber que a produção do bem público seja feita utilizando-se de financiamento voluntário, assim essa produção depende da obtenção de recursos de forma compulsória, o que se dá pela prática de cobrança de impostos.

Giambiagi e Além (2011) destacam a diferença entre os conceitos de produção e de provisão de bens e serviços públicos. Embora o Estado nem sempre seja o fornecedor direto de determinado bem ou serviço público, isto é, não o produza, ainda assim ele será responsável pela sua provisão. Para exemplificar, podemos imaginar um novo bairro afastado da região central da cidade, se não houver forma de deslocamento

deste para aquele lugar, haverá uma reclamação da população para o governo; assim o gestor público poderá optar por produzir (fornecer) o meio de transporte para os cidadãos ou conceder essa atividade para uma empresa privada, de forma que estará provendo o serviço. Nessa segunda opção, caso ocorra algum problema no fornecimento do serviço, o governo será novamente responsabilizado pela população, mesmo que não o execute diretamente, pois se trata de um serviço público e o Estado é o responsável pelo seu provimento e pela qualidade de prestação desse serviço. A Figura 7 ilustra o exemplo do transporte público como um serviço de responsabilidade do governo.



Figura 7: Transporte público – responsabilidade do governo  
Fonte: SEESP (2013)

O governo também é responsável por prover os **bens meritórios\***, também chamados de semipúblicos, que tem um perfil transitório entre públicos e privados. Nesse grupo se classificam principalmente os serviços de educação e de saúde. Embora possam ser diretamente explorados pelo setor privado, esses serviços trazem consigo uma gama de benefícios sociais e externalidades positivas, o que faz com que eles se tornem importantes para a gestão pública.

**Meritório** – que merece prêmio ou louvor; louvável. Fonte: Ferreira (2010).

Um último aspecto importante referente à função alocativa do Estado é a sua contribuição na promoção do crescimento econômico. Isso é feito muitas vezes com o governo realizando investimentos em infraestrutura econômica, promovendo um desenvolvimento que dificilmente ocorreria se fosse aguardado apenas interesse da iniciativa

privada. Nesse campo, podemos classificar os investimentos do governo em serviços de:

- ▶ energia;
- ▶ comunicação;
- ▶ transporte; e
- ▶ siderurgia, entre outros.

### **Função Distributiva de Renda e de Riqueza**

Giambiagi e Além (2011) apontam que, ao menos em certo momento, a distribuição de renda resultante das negociações dos fatores de produção (terra, trabalho e capital) pode não ser a almejada pela sociedade. Dessa forma, são necessários alguns ajustes distributivos realizados pelo governo a fim de atingir uma distribuição mais justa aos olhos da sociedade.

Como alertam Crepaldi e Crepaldi (2013), a distribuição de renda e riqueza é uma questão bastante complexa, pois as pessoas apresentam situações bem distintas por consequência de vários fatores; dentre eles, a oportunidade educacional, a mobilidade social, a legislação, a própria estrutura de mercado, etc. Giambiagi e Além (2011) relatam três principais instrumentos utilizados pelo governo para realizar sua função distributiva:

- ▶ as transferências;
- ▶ os impostos; e
- ▶ os subsídios.

As transferências se configuram em um mecanismo pelo qual o governo pode fazer uma redistribuição direta de renda, na qual podem ser repassados recursos para um determinado grupo de pessoas (mais pobres), sem que esse grupo nada tenha de fazer em troca dos valores recebidos. Isso é atingido pela prática de uma tributação mais alta das classes com renda mais elevada para que seja possível subsidiar a população de renda mais baixa. Tal procedimento tem o mesmo princípio distributivo adotado nas transferências tributárias aplicadas

entre as regiões das diversas unidades da federação, favorecendo as mais carentes. Entre os exemplos desse instrumento podem ser citadas as aposentadorias, as pensões e os programas de renda mínima (Bolsa Família).

---

Observe que no campo dos impostos é notável que a tributação das classes com renda mais elevada permita ao governo ter recursos que podem ser utilizados para financiar ações e programas destinados às classes menos favorecidas, por exemplo, a construção de moradias populares ou infraestrutura de regiões mais carentes.

---

Com relação aos subsídios, o governo pode optar pela aplicação de alíquotas de imposto mais elevadas para bens chamados de luxo ou supérfluos que, ao menos teoricamente, são consumidos pelas camadas mais ricas da população, e possibilitar alíquotas mais baixas para itens de necessidade básica. Dessa forma, realizaria subsídio para produtos consumidos pelas camadas de base da população.

### Função Estabilizadora da Economia

Essa função tem por objetivo utilizar a política econômica de forma a garantir plenos níveis de emprego, estabilidade de preços e obtenção de uma taxa adequada de crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

A função estabilizadora do governo passou a ser defendida, especialmente, depois da publicação, em 1936, do livro *Teoria geral do juro, do emprego e da moeda*, de [John Maynard Keynes](#). Esse autor enfatiza que o limite de emprego era dado pelo nível de demanda, ou seja, as empresas apresentariam disposição a



#### Saiba mais

#### John Maynard Keynes



John Maynard Keynes (1883-1946) foi um economista britânico, suas teorias influenciaram a macroeconomia moderna. Defendeu uma política econômica de Estado intervencionista, na qual o governo utilizaria medidas de política fiscal e monetária para ajustar os efeitos econômicos de períodos de recessão ou expansão de mercado. Suas ideias basearam a escola de pensamento hoje conhecida como Teoria Keynesiana ou Estado Keynesiano. Fonte: Economia net (2015).

empregar de acordo com sua percepção de expectativas de venda de seus produtos.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), essa função surge em virtude do mercado não ser capaz de assegurar a obtenção dessas condições pela sua simples operação. Nesse sentido, se faz necessária a intervenção do governo com o intuito de proteger a economia de fortes flutuações, normalmente caracterizadas por elevado nível de desemprego e/ou níveis altos de inflação. As políticas fiscal e monetária são os instrumentos disponíveis ao governo para ajustar essas situações.

Em uma conjectura de que as flutuações da economia ocorram de uma baixa ou de um excesso de demanda agregada, o controle dessa demanda se configura no meio de intervenção mais indicado para o governo garantir a estabilidade do sistema econômico. Nesse sentido, o governo atua sobre a demanda agregada da economia para garantir altas taxas de emprego e de crescimento e inflação baixa.

Nessas condições, a política fiscal pode ter ação direta, pela variação dos gastos públicos em consumo e/ou investimento, ou de forma indireta, via redução de alíquotas de impostos, ato que eleva a renda disponível no setor privado. Um exemplo dessa atuação da política fiscal foi a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de veículos novos, iniciada em 2012.

A política monetária também pode ser utilizada como mecanismo de ajuste da demanda agregada pelo governo. Em situações de recessão ou de desaceleração da economia, o governo pode promover redução das taxas de juros, causando assim estímulo ao aumento de investimentos e, por consequência, da demanda agregada e da renda nacional. O inverso seria aplicado em casos de excesso de demanda. O governo brasileiro também no passado recente usou esse mecanismo e reduziu as taxa de juros desde agosto de 2011 chegando ao índice mais baixo em outubro de 2012. A partir de abril de 2013, o Estado passou a adotar uma nova tendência de alta das taxas de juros.

Saiba mais sobre este imposto em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Alíquotas/ImpSobProdIndustr.htm>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

Se aprofunde, entenda mais sobre vários assuntos, como metas de inflação, taxas de juros históricas do governo, ou mesmo perguntas frequentes etc., acessando o site do Banco Central do Brasil: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

---

O Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) iniciou em agosto/2011 uma trajetória de redução da taxa Selic, que se configura na taxa básica de juros da economia brasileira. A taxa foi reduzida de 12,5% para 12% ao ano em agosto/2011, houve uma sequência de dez cortes culminando em outubro/2012 na taxa de 7,25% ao ano, o menor índice da história dessa taxa que teve série histórica iniciada em 1986.

---

## Finanças Públicas: teoria e conceito geral

Com base nas funções do governo apresentadas anteriormente, é possível perceber que o Estado necessitará de recursos para atendê-las. A arrecadação tributária configura-se na principal fonte de recursos do setor público.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), o termo finanças públicas representa o segmento da ciência econômica que trata da participação do Estado na economia, por meio do que chamamos de atividade financeira do Estado, que foi o primeiro item discutido nesta Unidade e pode ser compreendido como o conjunto de atos que o Estado exerce na obtenção, na gestão e na aplicação de recursos financeiros, necessária para alcançar seus objetivos.

Esses autores ainda afirmam que o objeto de estudo da ciência das finanças é o estudo teórico da atividade financeira do Estado, o qual pode ser desmembrado em:

- ▶ obter – receita pública;
- ▶ despender – despesa pública;
- ▶ gerir – orçamento público; e
- ▶ criar – crédito público (endividamento).

O governo tem uma participação direta ou indireta nas relações econômicas sendo exercida por meio de distintos instrumentos da política econômica, entre eles a emissão de moeda, o controle de preços, o controle cambial, a política fiscal etc. A política fiscal se conjectura no principal mecanismo ligado à atividade financeira do Estado, uma vez que o processo de arrecadação está vinculado (ou subordinado) a ela.

O estudo e acompanhamento das finanças públicas permitem aos gestores a possibilidade de obterem um grande número de dados, os quais podem ser convertidos em informações e vir a auxiliar o governo na criação de normas, regulamentos, leis etc. Isso nos leva à ideia de se utilizar o ferramental financeiro do Estado para causar determinados resultados econômicos e políticos como: melhor distribuição de renda, redução do desemprego, atendimento de estrutura pública básica (creches, postos de saúde etc.), fomento do desenvolvimento etc.

As finanças públicas têm por objetivo fundamental o estudo da atividade fiscal, isto é, aquela exercida pelos poderes públicos com o intuito de conseguir e aplicar recursos para o custeio e o investimento dos serviços públicos. Nesse sentido, a política fiscal se orienta em duas direções, segundo Crepaldi e Crepaldi (2013):

- ▶ **Política tributária** – que se reflete na captação de recursos para execução das atividades da gestão pública pelas distintas esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).
- ▶ **Política orçamentária** – diz respeito aos gastos mais especificamente, isto é, às formas de como ocorre a aplicação de recursos.

No que diz respeito à política tributária, ela está diretamente associada à arrecadação tributária. Havendo o objetivo de trazer um sistema tributário ao mais próximo do ideal, se torna importante levar em consideração alguns aspectos principais. Segundo Giambiagi e Além (2011), eles são:

- ▶ O conceito da equidade: equivale à ideia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre os vários indivíduos da sociedade.

- ▶ O conceito da progressividade: dita que se deve tributar mais quem tem renda mais elevada.
- ▶ O conceito da neutralidade: isto é, os impostos devem ocorrer de forma a minimizar os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica.
- ▶ O conceito da simplicidade: pelo qual o sistema tributário deve ser facilmente compreendido pelo contribuinte e de arrecadação fácil para o governo.

*Observe que também faz parte do campo de estudo das finanças públicas entender esses conceitos e esses fundamentos, bem como sua observação e tentativa de aplicação.*

## A Atividade Financeira do Estado

Desde os primórdios da organização dos homens, o Estado se faz presente no intuito de suprir as necessidades da sociedade ou as necessidades públicas. Crepaldi e Crepaldi (2013) afirmam que os conceitos de necessidade pública e de bem comum mudam bastante de acordo com o tempo, o nível de desenvolvimento da sociedade e, de maneira especial, com a vontade do governante no poder.

Esses autores traçam como finalidade genérica do Estado a realização do bem comum e a promoção do bem-estar social, isso é alcançado se as necessidades sociais forem atendidas. O Estado, para concretizar seus objetivos, necessita desempenhar a atividade financeira, isto é, buscar meios para suprir as necessidades públicas.

Existe uma série de responsabilidades estatais que requerem recursos para seu atendimento, entre elas podemos citar:

- ▶ a prestação de serviços públicos;
- ▶ a manutenção da ordem (segurança pública);
- ▶ a fiscalização de atividades;

- ▶ a solução de litígios; e
- ▶ a atuações no campo da saúde e da educação.

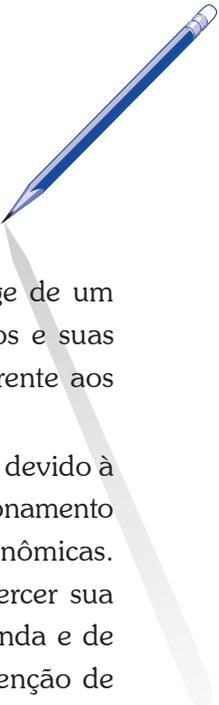
É possível que você saiba que, não importando qual seja a necessidade pública, o Estado necessitará de recursos financeiros para poder atendê-la.

### Complementando

Para saber mais sobre os assuntos tratados nesta Unidade, especificamente no campo relacionado ao surgimento do Estado, sugerimos que pesquise para estudar as seguintes obras:

- 📌 LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. 2. ed. São Paulo: Martin Fontes, 2005.
- 📌 ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

# Resumindo



Nesta Unidade foi demonstrado que o Estado surge de um contrato social em que os indivíduos alienam seus direitos e suas liberdades em favor do Estado para que ele possa fazer frente aos conflitos sociais.

Também foram apresentadas as falhas de mercado e, devido à existência dessas falhas, não é possível conceber o pleno funcionamento de mercado de forma que atenda a todas as funções econômicas. Assim, a existência do governo se faz necessária para exercer sua função alocativa de recursos, sua função distributiva de renda e de riqueza e sua função estabilizadora da economia, com intenção de atender a todas as funções da economia.

As finanças públicas tratam da atividade financeira do Estado e têm como objetivo principal o estudo da atividade fiscal, aquela exercida pelos poderes públicos com o intuito de conseguir e de aplicar recursos para o custeio e o investimento dos serviços públicos.

Ainda foi visto nesta Unidade que a atividade financeira do Estado é o nome dado ao processo de obtenção de recursos (as receitas) e sua gestão e aplicação (as despesas), de forma que garanta o funcionamento do mecanismo do governo e a concretização de suas metas, visando à satisfação das necessidades da sociedade.



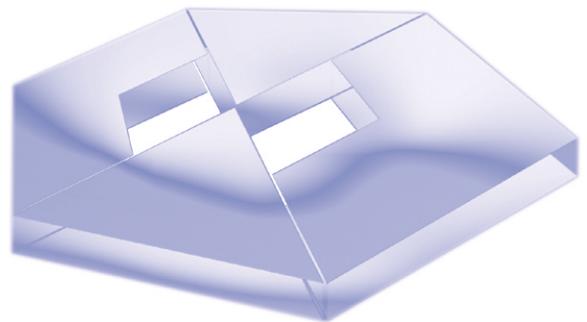
## **Atividades de aprendizagem**

Muito bem, concluímos esta Unidade, agora para conferir o aprendizado adquirido nesta Unidade, realize as atividades propostas a seguir. Caso tenha alguma dúvida, não hesite em entrar em contato com o seu tutor, ele está preparado para ajudá-lo se você precisar de auxílio.

1. Defina a atividade financeira do Estado.
2. Considerando as diversas falhas de mercado possíveis, avalie e analise qual (ou quais), em sua opinião, se configura(m) como aquela(s) que mais justifica(m) a necessidade de existência e atuação do governo. Justifique sua resposta.
3. Tente levantar exemplos de externalidades negativas e positivas percebidas no mercado. Se possível, estabeleça paralelos e relações dos exemplos que você identificar com o de seus colegas, é uma boa oportunidade para discussão e ampliação de aprendizado.
4. Relate quais são as funções do governo e à que elas se referem.
5. Desenvolva uma discussão sobre qual é a relação entre a política fiscal e as finanças públicas.

# UNIDADE 2

ECONOMIA E DINÂMICA  
SOCIOPOLÍTICA,  
ESTADO BRASILEIRO  
E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir os aspectos da economia e a dinâmica sociopolítica;
  - ▶ Entender a postura do Estado brasileiro para o desenvolvimento econômico; e
  - ▶ Avaliar o papel das empresas estatais brasileiras nessa fase de desenvolvimento.
-

# ECONOMIA E DINÂMICA SOCIOPOLÍTICA, ESTADO BRASILEIRO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Prezado estudante,

Depois de explorar os conceitos básicos apresentados na Unidade anterior, agora você poderá verificar um pouco da evolução das finanças públicas. Como sabemos nenhum assunto surge “do nada”, dessa forma, a presente Unidade tem por objetivo apresentar de forma breve aspectos da economia, da dinâmica sociopolítica e do desenvolvimento socioeconômico de forma que o ajude na compreensão da evolução das finanças públicas. A parte inicial da Unidade 2 é composta de uma exposição mais genérica, enquanto a segunda foca o desenvolvimento econômico no Brasil e o papel da estatização nesse período.

Então, vamos continuar nossa jornada!

## **Economia e Dinâmica Sociopolítica: aspectos de descentralização do poder, crise fiscal e governabilidade**

Segundo Matias-Pereira (2012), ocorre, ao longo da história, uma distinção entre a atividade política e a econômica, sendo que, desde o Direito Romano, há uma prevalência do direito privado baseado na família, na propriedade, nos contratos e nos testamentos,

*Welfare State* – é uma das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Fonte: Esping-Andersen (1995, p. 73).

surgindo o direito público apenas posteriormente com a formação do Estado moderno. Essa prioridade do direito privado, existente por um longo período na sociedade ocidental, atingiu seu nível mais elevado no século XVIII com o liberalismo europeu. Esse contexto de prevalência do privado sobre o público denota a superioridade da justiça comutativa, que rege as trocas, sobre a justiça distributiva, que conduz a participação da riqueza. Tal situação resulta na hegemonia do conceito do Estado mínimo, isto é, aquele que tem responsabilidade somente pelos serviços clássicos de segurança pública, defesa externa e distribuição da justiça.

No século XIX passou-se a ter a percepção de uma necessidade de subordinação do interesse privado ao público, surgindo assim uma contraposição às ideias liberais e ao Estado mínimo, nessa conjuntura surgiu uma postura de maior intervenção do Estado no comportamento das pessoas e dos grupos, se inicia assim a concepção do Estado do Bem-estar.

## O Estado do Bem-estar: a origem

O alemão Otto Von Bismarck criou o modelo de Estado do Bem-estar no final do século XIX, que pode ser considerado o precursor do que se conhece hoje como *Welfare State*\*. Esse modelo bismarckiano teve apoio da elite da Alemanha com a intenção de evitar uma revolução popular, ele beneficiava os operários da indústria, exclusivamente, e se configurou como seletivo e corporativo. Esse modelo era fortemente ligado ao conceito de seguridade social e as

suas principais medidas para a implantação das legislações previdenciárias (lei do seguro-doença, da lei do seguro de acidentes e da lei do seguro de invalidez e velhice). Na Alemanha, o Estado criou a seguridade social por meio de uma nova burocracia e concessão de subsídios superando as limitações do mercado. Nesse contexto, a classe operária industrial obteve um *status* social mais digno.

### Saiba mais

#### Otto Von Bismarck



Otto Von Bismarck (1815-1898), conhecido como o chanceler de ferro, é considerado o estadista mais importante da Alemanha do século XIX. Ele lançou as bases do chamado Segundo Império, ou 2º Reich (1871-1918), que fez, pela primeira vez na sua história, com que os países germânicos conhecessem a existência de um Estado nacional único. Fonte: Latin Library (2014).

Segundo Matias-Pereira (2012), o Estado do Bem-estar surgiu relacionado a três elementos fundamentais: a existência de excedentes econômicos que podem ser realocados pelo Estado a fim de atender às necessidades sociais; o pensamento keynesiano, que fomentou sua base teórica; e a experiência de centralização governamental durante a Segunda Guerra Mundial, que promoveu o crescimento da competência administrativa do Estado.

---

Observe que baseadas nesses três pilares há as teorias que buscam explicar o surgimento e a evolução do Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*), entre elas, a Teoria da Convergência, a Teoria Marxista, a Teoria Neoinstitucional e a Teoria Funcionalista.

---

A Teoria da Convergência, também conhecida como lógica da industrialização, afirma que o Estado começou a assegurar um padrão mínimo de vida quando as instituições que tradicionalmente realizavam essa função deixaram de ter condições de fazê-lo. Essa linha de pensamento acredita que o *Welfare State* se fundamentou na lógica de que a ação redistributiva do Estado tinha harmonia com o crescimento econômico, esse último sendo alicerce para que o Estado consiga desempenhar suas novas funções sociais. Entretanto, para o estabelecimento desse modelo estatal, além das necessidades sociais e das condições econômicas favoráveis, também é necessário o desenvolvimento do sistema político e da burocracia. Assim, por essa teoria, esse modelo de Estado se desenvolve em função do desenvolvimento econômico, da mudança demográfica e da burocratização (MATIAS-PEREIRA, 2012).

A Teoria Marxista argumenta que o *Welfare State* surgiu em virtude da natureza de competição da dinâmica político-partidária das democracias de massa, fato que fez os partidos políticos tentarem obter o máximo de apoio eleitoral. Os grupos de apoio se tornaram mais heterogêneos com o aumento da base de eleitorado, reduzindo o radicalismo político em consequência da redução da identidade

coletiva. Ao mesmo tempo, nas sociedades industriais, o conflito de classes tornou-se institucional, focando-se nas questões distributivas e não mais nas questões ligadas à produção (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Esse autor também comenta que a Teoria do Neoconstitucionalismo e a Teoria Funcional, em consonância com Marxista, defendem que os programas sociais buscam provocar a harmonia social, por meio do aprimoramento das habilidades dos trabalhadores, garantindo a eles um bem-estar relativo.

*Observe que há um entendimento de que essas teorias, dessa forma, contribuem para o funcionamento do mercado de trabalho capitalista, note que o Estado opera em primeira instância em benefício do capital ao subsidiar gastos sociais que de princípio eram de responsabilidade do setor privado.*

## Surgimento da Crise do Paradigma Político do *Welfare State*

Após a formação do *Welfare State*, o século XX vivenciou uma situação de sobrecarga de demandas sociais ao poder público, em função do aumento da abrangência do Estado decorrente da maior importância dada aos interesses da sociedade civil e da prioridade política. Esse aumento das demandas sociais acarretou ao mesmo tempo um aumento do aparato administrativo e, conseqüentemente, uma elevação dos impostos.

Percebemos uma visível sobreposição dos interesses públicos sobre os privados e com isso a maior presença do Estado, acarretando uma subordinação das funções econômicas para a ordem política. Segundo Matias-Pereira (2012), a política, em tal contexto, deve ser compreendida como um complexo jogo de interação de interesses, no qual os **ativos\*** e o poder em geral são alocados numa sociedade. A supremacia da política é explicada por ela dispor do poder de coerção,

**Ativos** – de uma forma simplista podem ser definidos como o conjunto de bens e direitos de uma entidade, em uma definição mais profunda podem ser entendidos como os recursos controlados por uma entidade capaz de gerar, mediata ou imediatamente, fluxos de caixa.

Fonte: Ludícibus (2009).

pela posse direta ou indireta dos meios pelos quais se pratica a força física.

---

Observe que a política estava associada, até o século XV, às teorias vinculadas à ideia de criação de leis justas e instituições legais a fim de assegurar justiça nas decisões. Em um enfoque mais recente, a política é associada à visão de poder, sendo vista como ferramenta norteadora do processo de tomada de decisões, essa nova interpretação suprimiu por completo a antiga.

---

Os governos passaram nessa concepção intervencionista a ter cada vez mais gastos para manter a sua estrutura para contenção e correção de desigualdades sociais decorrentes da competição ilimitada originária do mercado. Entretanto, o modelo do *Welfare State* demonstra-se incapaz de ser mantido, uma vez que podemos perceber a falência das políticas sociais no mundo ocidental. Por exemplo, os aspectos como o crescimento da população, aumento da longevidade média e ressurgimento do desemprego em massa foram determinantes da decadência dos sistemas de previdência social. Assim, conquistas históricas passaram a definhando e ser a concretização da queda acelerada desse modelo.

Esse panorama demonstra a crise que o modelo *Welfare State* passou a vivenciar em meados da década de 1980. Nessa década, muitos governos buscaram implementar políticas de desregulação acreditando que haveriam ganhos de eficiência havendo relações comerciais mais abertas com outros países, nesse sentido, passamos a conviver em um ambiente caracterizado pela **globalização\***. O modelo *Welfare State* foi estruturado sobre bases nacionais e passou a conviver em uma economia mais globalizada. Nesse momento, foi percebida a incapacidade de se manter a visão que algumas concepções apontavam do Estado como o provedor direto do bem-estar, assim se iniciou um processo mundial de se repensar a administração pública

**Globalização** – é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local consegue estender a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival.  
 Fonte: Santos (1997, p. 108).

tendo por base as suas reais capacidades orçamentárias e os seus principais objetivos.

Podemos perceber que, em um cenário de economia globalizada, o *Welfare State*, por ter sido estabelecido em bases nacionais, se encontra em crise, visto que nessa nova realidade econômica a margem de manobra dos governos é bastante pequena, precisando atender aos clamores políticos e ao mesmo tempo respeitar a eficiência do mercado.

*Muito bem, como está o seu entendimento até o momento? Saiba que é muito importante para o seu aprendizado que você entenda o que tratamos até agora, assim você poderá continuar seus estudos; do contrário, sugerimos que você releia o texto ou procure ajuda do seu tutor.*

## **Fragmentação das Organizações Políticas e sua Competição**

Conforme Matias-Pereira (2012), a descentralização do poder ocasionada pelo regime democrático traz consigo a propagação das decisões coletivas. Esse regime também proporcionou as condições necessárias para promover o excesso de solicitações, isso levou a um processo de fragmentação da competição das organizações políticas. Em virtude de a capacidade em atender aos pedidos ser limitada, acaba por surgir a proliferação de conflitos na sociedade devido à característica de não haver conciliação dos interesses. Essa situação levou a um crescimento da estrutura administrativa do Estado, dos gastos públicos, conseqüentemente, dos impostos que precisaram ser elevados para fomentar os dois anteriores, tudo isso culminando em uma crise fiscal. Esse tipo de crise se caracteriza pela situação em que a arrecadação tributária é insuficiente para cobrir as despesas públicas. Como afirma Affonso (1994), na virada da década de 1970 para 1980, ocorreu uma ruptura do padrão de financiamento público, o que levou a uma profunda e progressiva crise fiscal.

A situação da crise fiscal, segundo Matias-Pereira (2012), também traz à tona a questão da governabilidade. Uma vez que o Estado se mostra incapaz de atender às demandas da sociedade, seja no provimento de serviços ou de bens públicos, passa a ser questionada sua competência, sua necessidade e, talvez, até sua legitimidade.

É notável que as demandas políticas das sociedades modernas acarretem em custos econômicos elevados ao Estado, ao não encontrarem amparo nas receitas existentes, geram **déficits\***, os quais precisaram da criação de novos impostos para serem sanados. Entretanto, a partir de certo limite, há recusa da sociedade na imposição da sobrecarga de impostos, por outro lado, não há recuo nas demandas. Isso reflete a necessidade e anseio por governos mais eficientes em termos de gestão e aplicação de recursos.

..... **Déficit** – pode ser entendido como o que falta para completar uma conta, orçamento, etc., ou para as receitas igualarem as despesas. Fonte: Ferreira (2001).  
.....

## Agravamento da Crise Fiscal e Retomada de Teses

### Neoliberais

Segundo Affonso (1994), há um argumento central de que a Constituição de 1988 realizou a descentralização das receitas públicas, isto é, houve a segmentação entre União, Estados e Municípios, mas não fez o mesmo com os encargos, isso provocou o agravamento da crise fiscal do governo central.

Na metade da década de 1980, com o agravamento da crise fiscal, se inicia uma tentativa de reestabelecimento das funções convencionais dos mecanismos tradicionais de mercado. Isso ocorre em virtude da sociedade deixar de acreditar na capacidade do Estado de substituir tais mecanismos, ideia que preponderou depois da Segunda Guerra Mundial, e que deixou o Estado em situação financeira precária e incapaz de atender às demandas da sociedade. Tais dificuldades, em conjunto com as ideias neoliberais favoráveis à concepção do Estado mínimo, permitiram o surgimento de um grave processo de frouxidão nos sistemas de controles do Estado, densas reformas fiscais, geral redução de interferência do governo e privatizações de empresas estatais e atividades dirigidas pelo poder público. Essas ações, principalmente as privatizações, são medidas com o objetivo

de reequilibrar as contas governamentais, dar estímulo à iniciativa privada e acatar os mecanismos próprios de mercado. Ocorre, assim, uma tentativa do Estado de procurar recuperar sua credibilidade e legitimidade, por meio da venda de ativos do poder público, no intuito de financiar sua estrutura inibida por endividamento e tributação em excesso (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Segundo Santos (1998 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2012), a reforma do Estado fora da Europa tornou-se, principalmente, o resultado do ajustamento estrutural, do *consenso de Washington* e das políticas do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em que ela se refletiu.

Matias-Pereira (2012) esclarece que a expressão *consenso de Washington* surgiu no contexto do movimento denominado por neoliberalismo, e foi especificado por John Williamson. Em 1998, Williamson propôs um decálogo que passou a ser chamado de *consenso de Washington*. De acordo com sua perspectiva, a trajetória para o crescimento econômico passa pela:

- ▶ disciplina fiscal;
- ▶ reorientação do gasto público;
- ▶ reforma dos impostos;
- ▶ unificação das taxas cambiais;
- ▶ garantia dos direitos de propriedade;
- ▶ desregulamentação;
- ▶ liberação do comércio;
- ▶ privatização;
- ▶ fim das barreiras ao investimento direto; e
- ▶ liberalização financeira.

Na primeira fase dessa reforma, que dominou a década de 1980, fixou-se a ideia de que o Estado era intrinsecamente ineficiente, predador e parasitário, sendo a única reforma possível provocar sua redução ao mínimo. Depois da queda do muro de Berlim, tornaram-se visíveis os efeitos cruéis dessa fase, em especial nos países em desenvolvimento, nos quais a miniaturização do Estado possibilita

espaço para atuação de entidades criminosas, para a corrupção e, ainda, para a privatização total do Estado. Essas disfunções levaram o mundo a reestruturar as ideais da reforma do Estado aplicadas na primeira fase, passando para uma nova. Dessa forma, na atualidade podemos reconhecer que apenas um Estado forte pode produzir de fato uma regulamentação talvez mais exigente e completa do que a anterior. Nessa fase mais recente permanece o ataque à despesa pública com a proteção social, a saúde e a educação (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Em um cenário crescente da economia mundial se agrava a questão da desigualdade social pelo mundo, ficando como um grande desafio aos Estados a capacidade de agregar a justiça social e o desenvolvimento dentro das limitações impostas em termos de arrecadação e manobras políticas dos governos como já comentado. O Brasil não é uma exceção nesse processo, talvez até seja um caso mais sério devido às suas características de economia em desenvolvimento, os próximos tópicos falam mais detidamente das finanças públicas na realidade brasileira.

*Com o conteúdo explorado até aqui é possível perceber a transformação ao longo dos tempos da forma de encarar as prioridades e a atuação do Estado. Também é notável que ainda haja muitos desafios a serem encarados em face da nova realidade de economia globalizada em que as nações agora se inserem. Já tendo essa visão mais geral, vamos agora aprender um pouco mais do caso brasileiro? Isso será explorado na sequência, bons estudos!*

## **O Estado Brasileiro e a sua Participação no Desenvolvimento Econômico**

Essa seção tem a finalidade de demonstrar como o Estado brasileiro passou a ter uma postura de maior intervenção na economia

com o intuito de buscar o desenvolvimento e deixar claro o papel desempenhado pelas empresas estatais nesse processo.

### **Uma Nova Forma de Participação do Estado na Economia**

Antes de adentrar em um nível maior de detalhamento, é importante ter em mente que a participação do Estado na economia brasileira não ocorreu como uma atitude deliberada de sobreposição do poder privado, na verdade, houve necessidade dessa intervenção para consolidar no país o sistema capitalista.

Giambiagi e Além (2011) afirmam ser inevitável essa intervenção do Estado em função dos seguintes fatores:

- ▶ a existência de um setor privado relativamente pequeno;
- ▶ os desafios colocados pela necessidade de enfrentar crises econômicas internacionais;
- ▶ o desejo de controlar a participação do capital estrangeiro, principalmente nos setores de utilidade pública e de recursos naturais; e
- ▶ o objetivo de promover a industrialização rápida de um país atrasado.

Ainda, segundo esses autores, o processo de industrialização no Brasil ocorreu a partir do modelo de substituição de importações, caracterizado pela proteção ao mercado local e pela intervenção do Estado na economia. Nessa nova fase, o Estado, naquele momento encarado como “desenvolvimentista”, assumiu não apenas o papel de planejador do processo de industrialização, mas também investiu de forma direta em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro, no qual se destaca infraestrutura, em especial, as estradas, a energia e as telecomunicações.

A incapacidade e/ou desinteresse do setor privado em investir em setores que demandavam volumes vultosos de recursos e com prazos de maturação de investimentos alongados se configuraram nos grandes motivos que explicam a necessidade da produção direta pelo Estado no Brasil.

---

É importante mencionar que havia ainda setores cujos fatores tecnológicos e/ou de mercado sinalizavam para a estrutura de mercado como os mais apropriados, isto é, os chamados monopólios naturais (já comentados na primeira Unidade), nesse caso, a propriedade estatal se configura como uma solução para o problema de regulação.

---

Podemos dizer que a intervenção do Estado não ocorreu como forma de sobreposição, mas sim de ocupação de “espaços vazios” deixados pelo setor privado. Sendo que esses espaços se constituíam em atividades essenciais para o desenvolvimento econômico e até mesmo para o fortalecimento do próprio setor privado. No momento em que a industrialização se constituiu em prioridade no país, não havia condições de o setor privado brasileiro arcar com as gigantescas necessidades de infraestrutura ou de investir em indústrias como petroquímica, siderurgia e equipamento de transportes que demandavam tecnologias mais sofisticadas.

A seguir é apresentado um apanhado histórico da evolução das finanças públicas no Brasil.

## **Uma Visão Cronológica da Participação do Estado na Economia Brasileira**

A seguir vamos expor uma visão cronológica da participação do Estado na economia brasileira nesse período de estatização e no período anterior.

### **Os Anos pré-1930: “os primórdios”**

Giambiagi e Além (2011) comentam que embora se reconheça que a intervenção do Estado nesse período tenha sido importante para o desenvolvimento industrial posterior, não ocorreu nenhum planejamento nesse sentido.

Sabemos que até o século XVIII a intervenção estatal era mínima, isso decorre em função da falta de interesse de Portugal pelo Brasil até esse período. Com a ausência de um maior controle estatal, houve o desenvolvimento de determinado setor privado focado em ações de comércio, isso se modifica com a descoberta do ouro no século XVIII, passando a existir um maior controle da colônia por Portugal.

---

Observe que houve um aumento no interesse de desenvolvimento da colônia com a vinda da corte portuguesa para o Brasil no início do século XIX. Na gama das principais ações estatais destaca-se a criação do Banco do Brasil em 1808, além disso, houve a instituição pelo Estado de algumas ferramentas regulatórias como a fixação de tarifas, a isenção e os incentivos fiscais.

---

A agricultura era a principal atividade econômica nessa época e a ampliação da atividade agrícola, a preservação das boas relações com o capital estrangeiro e a estabilidade econômica se configuraram como os principais objetivos do Estado.

Giambiagi e Além (2011) argumentam que os esforços para evitar ciclos agudos do café se destacavam em relação ao apoio a agricultura, tais esforços se traduziam em políticas de preços mínimos para o produto. Em 1906, os três principais produtores de café (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) assinaram o convênio de Taubaté, pelo qual os governos dos estados atuavam com esquemas de preços mínimos e controle de produção.

Nessa época, a indústria ainda era bastante incipiente. Em 1919, 70% da produção era manufatureira, sendo composta por têxteis, vestuário e alimentos. Embora a industrialização não fosse uma prioridade, já havia a adoção de tarifas de importação com a intenção de proteger a produção manufatureira local. Havia ainda uma atuação importante do Estado nos setores de infraestrutura, se configurando as externalidades como justificativas para os investimentos em atividades como: a portuária, de navegação e de saneamento.

Os primeiros investimentos em sistemas de transporte eram provenientes de capital estrangeiro, entretanto, a intervenção do Estado foi crucial, pois propiciou medidas que garantiam rentabilidade mínima aos investimentos estrangeiros.

### **A Década de 1930: uma década de fortes mudanças**

Conforme Giambiagi e Além (2011), a crise de 1930 configura-se em uma mudança de mentalidade no comportamento dos governos brasileiros, passando a industrialização a ser uma prioridade das autoridades. A impossibilidade de importação de itens, em função dos entraves às transações comerciais com o exterior provocados pela guerra e pela depressão dos anos 1930, demonstrou a necessidade de uma diversificação industrial com a intenção de atenuar a vulnerabilidade externa. Houve assim um estímulo ao crescimento da indústria local como substituição das importações.

No decorrer dessa década, a ação do Estado foi demonstrada na expansão dos instrumentos de regulação, como controle de preços básicos (água, eletricidade, gasolina e outros), no estabelecimento de tetos para as taxas de juros, na criação de autarquias e na proteção à indústria local.

Saiba que a União assumiu neste período a responsabilidade pela manutenção dos preços do café, a qual era anteriormente dos estados, essa situação se configurou na primeira vez que o governo federal se empenhou de forma direta na fixação de preços e no controle de produção de um setor da economia (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Nessa década, ainda podemos destacar a introdução do controle de câmbio em 1931, que objetivava racionar as divisas e teve o efeito indireto de proteção do setor industrial. Também ocorreu expansão significativa do poder regulatório do Estado com a criação de autarquias que, conjuntamente com produtores, regulavam a produção, os preços e financiavam a construção de armazéns, entre outros. Ainda nesse período ocorre a adoção de novos instrumentos de intervenção no sistema de preços, por exemplo, em 1934 foi criado o Código das Águas, que dava ao governo o poder de fixação de tarifas de eletricidade que garantissem uma rentabilidade máxima de 10% sobre o capital investido. Outro ponto importante foi a criação, em

1937, da carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil, a qual constituiu a oferta de empréstimos com prazo mais longo para entidades industriais.

## As Décadas de 1940 e 1950: a formação do setor produtivo estatal

O período compreendido pelas décadas de 1940 e 1950 é caracterizado pelo começo da formação do setor produtivo estatal. Nessa época, havia uma preocupação de assegurar o andamento do processo de industrialização, para isso era fundamental que não faltassem insumos industriais, fato que ocorria muitas vezes devido ao colapso das linhas de importação decorrente das crises externas. Também houve, em muitos casos, uma justificativa nacionalista para a implantação das estatais, no sentido de assegurar o que se compreendia como sendo a segurança e a soberania nacional (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

A **Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)** foi criada em 1942, depois de contínuas tentativas fracassadas de convencer o setor privado a assumir esse investimento. Essa empresa se tornou um símbolo do compromisso do governo com o desenvolvimento econômico, da mesma forma se constituiu no primeiro item do setor empresarial público contemporâneo.

Ainda em 1942 também houve a criação da **Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)**. Em 1943 iniciaram as atividades da Fábrica Nacional de Motores (FNM), a qual era especializada em peças para aviões; e a Companhia Nacional de Álcalis, que produzia barrilha e vidro. Podemos notar que havia certa preocupação do Estado em desenvolver setores que o setor privado não tinha condições em virtude dos altos investimentos, como a militar nacionalista, ao verificar aplicações em setores como aço e aviões, importantes naquele momento histórico, e influenciado pela Segunda Guerra Mundial.

Com o reconhecimento da fragilidade dos mercados de capitais privados e o objetivo do Estado de fornecer financiamento de longo prazo a custo baixo, foi criado em 1952 o **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)**, o qual era necessário para o desenvolvimento industrial. O BNDE, que mais tarde se tornou o

Saiba mais sobre esta Siderurgica em: <[http://www.csn.com.br/irj/go/km/docs/csn\\_multimedia/csn/html/rel2011/a-empresa.html](http://www.csn.com.br/irj/go/km/docs/csn_multimedia/csn/html/rel2011/a-empresa.html)>. Acesso em: 2 jun. 2015.

Saiba mais sobre a Vale do Rio Doce em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CVRD>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

Saiba mais sobre o BNDE em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/historia.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html)>. Acesso em: 2 jun. 2015.

BNDES, surgiu com o objetivo de conceder financiamento para o programa de crescimento e de modernização da infraestrutura do Brasil. No entanto, o fomento e o financiamento das indústrias pesadas e alguns setores agrícolas também faziam parte de suas tarefas.

A Petrobras foi criada em 1953 com a finalidade de diminuir a vulnerabilidade do Brasil devido aos choques externos e também com a visão de segurança nacional e garantia da segurança do país.

Segundo Giambiagi e Além (2011), a década de 1950 também foi a que situou a consolidação do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Esse pensamento representava a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização como meio de superação do atraso e da pobreza. A frase do Presidente [Juscelino Kubitschek](#) “50 anos em 5” demonstra como eram ousados os objetivos traçados pelo desenvolvimentismo.

Em 1957 foi implantado o Plano de Metas que representou o primeiro grande esforço de planejamento pró-industrialização do Brasil. Esse plano estabelecia como prioridade o aprofundamento da estrutura industrial e a implantação da infraestrutura necessária para isso. Para arcar com esses investimentos, houve a composição de capitais estatal, multinacional e privado nacional, o chamado “tripé”. Os dois “pés” principais eram o estatal e o multinacional, de forma que ambos atuaram de forma bastante complementar, no sentido de o Estado assumir os pesados investimentos em estrutura básica (energia e transportes) e o capital estrangeiro se responsabilizar pelos investimentos na indústria metalomecânica. O capital privado nacional se tornou, principalmente, responsável por investir em setores de distribuição e fornecedores para as grandes multinacionais, a indústria de autopeças é um exemplo desse tipo de iniciativa.



**Saiba mais** Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976)



Foi um médico e político brasileiro, presidente da República no período de 1956 a 1961, durante seu mandato, o Brasil viveu um período de forte desenvolvimento econômico, pois ele exerceu um estilo de governo inovador garantindo simpatia e confiança do povo brasileiro. Fonte: Minas Gerais (2015).

---

Lembre-se de que os anos de 1950 também foram marcados pela proliferação dos controles de preços. Houve a expansão do controle das tarifas dos serviços de utilidade pública e com o tempo, além da energia elétrica, esse controle passou a abranger também a telefonia e o transporte público, entre outros.

---

O controle das tarifas de utilidade pública ocorreu para que fosse possível mantê-las em níveis baixos com a intenção de promover o crescimento industrial e subsidiar o consumidor. Nesse sentido, o Estado gradativamente passou a assumir as atividades de geração e de distribuição de energia elétrica, transporte público e telecomunicações. Ao menos parcialmente, isso explica a criação na década de 1950 de empresas estatais como a Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (CHESF), FURNAS, Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) para prover energia adicional indispensável para o desenvolvimento da economia.

Acesse o [site da ANEEL](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/links/Default_Detail.cfm?idLinkCategoria=14) para conhecer todas as companhias de energia elétrica do Brasil em: [http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/links/Default\\_Detail.cfm?idLinkCategoria=14](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/links/Default_Detail.cfm?idLinkCategoria=14). Acesso em: 2 jun. 2015.

### **As Décadas de 1960 e 1970: a continuidade do processo de estatização**

De acordo com Giambiagi e Além (2011), nas décadas de 1960 e 1970, no Brasil, o setor público continuou ampliando sua participação direta no setor produtivo com o objetivo de ocupar os “espaços vazios” da estrutura industrial. Esse período também representa o auge da participação estatal na economia no mundo.

A *holding* Eletrobras foi criada no início dos anos de 1960 e em 1972 foi a Telebras. Esse período também foi caracterizado pela diversificação das atividades das grandes empresas estatais, por exemplo, a criação das subsidiárias da Petrobras e da CVRD. A queda da qualidade dos serviços telefônicos provocou a estatização do sistema, ainda nos anos de 1960.

Em 1974 foi lançado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Nesse período, marcado pelo início de crise mundial com o primeiro choque do petróleo, foi graças ao bloco de investimentos

Para saber mais sobre este Plano, acesse: <http://www.brasile scola.com/historiab/ernesto-geisel.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

do II PND que ficou garantida a continuidade das altas taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) até o final dos anos de 1970. Havia o objetivo básico de reduzir a dependência externa de insumos básicos, a qual ainda existia apesar das iniciativas progressas, entretanto, também existia o desejo de ampliação das exportações. Uma expectativa de ganho duplo em termos de divisas com a redução de importações (economia de saída de dólares) e de aumento das exportações (proporcionando mais entrada de dólares).

O ápice da intervenção pública por meio de empresas estatais foi representado pelo II PND, o qual também se estabeleceu como o princípio da crise do setor produtivo estatal. O governo brasileiro, ao vivenciar a desaceleração do crescimento em função do primeiro choque do petróleo em 1973, lançou um impetuoso programa de investimentos estatais. Tal ação resultou a princípio em uma elevação significativa do valor importado e, como consequência, a necessidade de geração de divisas, a qual foi viabilizada com o aumento do endividamento externo do país.

As empresas estatais foram utilizadas como o principal instrumento para a manutenção da estratégia “crescimento com endividamento”. Houve uma restrição do seu acesso ao crédito interno, o que obrigou as empresas a realizarem captação externa e, em consequência, houve a elevação do seu **passivo\***. Ademais, em função dos objetivos anti-inflacionários, as tarifas públicas passaram a ter seus reajustes praticados abaixo da inflação. Em função da deterioração da receita tributária e como tentativa de diminuição do déficit público, houve ainda um empenho na contenção de gastos orçamentários, o que se figurou em uma redução expressiva dos aportes de capital nas empresas estatais. Assim, surgiam os sinais de novas mudanças no modelo estatal brasileiro.

• **Passivo** – pode ser definido como exigibilidade (dívida), isto é, qualquer dever ou obrigação de uma entidade. Fonte: Ludicibus (2009).

## Finanças Públicas antes de 1980

Conforme Giambiagi e Além (2011), em termos econômicos, a década de 1980 é chamada no Brasil de a “década perdida”, isso decorre da enorme redução das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do contexto inflacionário ainda mais agravado após a primeira metade dessa década. Alguns problemas, porém, foram enraizados antes dos anos de 1980, pois o cenário dos anos de 1970

era mais favorável do que o seu posterior em termos de situação fiscal. É preciso atentar-se, porém, pois muito dessa situação fiscal favorável se devia ao fato de que não existiam mecanismos de apuração do desequilíbrio das contas públicas como existem na atualidade.

Como desde o início dos anos 1960 notava-se a ocorrência de déficits públicos expressivos, em 1964 foi criado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) lançado com o objetivo de controle do processo inflacionário em conjunto com a retomada do processo de desenvolvimento econômico. Nessa década, foi introduzida uma série de reformas institucionais com objetivo de deixar o sistema financeiro nacional mais dinâmico e fazer com que o papel de intermediação financeira fosse desempenhado com maior eficiência possível na transferência de valores dos setores superavitários para os deficitários.

Em 1965 foi criado o Conselho Monetário Nacional (CMN), um colegiado com poderes amplos para a formulação das políticas monetária e financeira do governo, e o Banco Central do Brasil (BC), destinado a executar e a fiscalizar decisões tomadas pelo CMN.

O grande aumento da participação do Estado no esforço de desenvolvimento dos anos 1960 e 1970 provocou uma enorme elevação dos gastos governamentais, o que causou dificuldade na gestão das finanças públicas. Nesse período, as finanças públicas federais eram administradas por uma multiplicidade orçamentária: o orçamento geral da união, o orçamento das empresas estatais, o orçamento monetário e a conta da dívida. É fato que nesse período, inclusive por ausência de mecanismos adequados de controle, havia falta de transparência nas contas públicas. Ao longo da década de 1970 ocorreu uma proliferação de fundos e de programas de fomento geridos pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil, entretanto, sem contar com fonte específica para sua reposição, embora os gastos tenham aumentado expressivamente ano após ano. Tal situação foi garantida com a emissão de títulos públicos para cobrir as crescentes deficiências de recursos aplicados por meio de contas ilimitadas das autoridades monetárias. O crédito externo fácil e barato ao longo dessa década provocou um aumento do endividamento, cenário que se alterou com o segundo choque do petróleo em 1979 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Saiba mais sobre este programa em: <<http://www.historialivre.com/brasil/paeg.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

## Finanças Públicas de 1980 a 1994

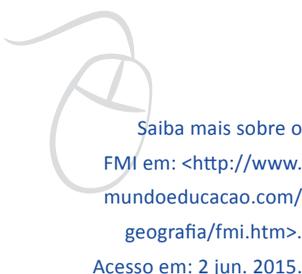
Com a elevação das taxas de juros internacionais e o posterior esgotamento das fontes voluntárias de financiamento, o Brasil se deparou, segundo Giambiagi e Além (2011), com uma forte crise no início dos anos de 1980, o que obrigou o país a realizar um forte ajuste na economia brasileira com ênfase em um maior controle das contas públicas.

Em 1982 houve a eclosão da dívida externa, o que fez praticamente desaparecer o crédito externo. Nessa situação, o Brasil precisou pedir auxílio ao **Fundo Monetário Internacional (FMI)** sendo obrigado a se sujeitar a várias exigências desse órgão. Naquele momento havia um cenário bastante desfavorável para o país no qual podemos destacar:

- ▶ déficit público extremamente elevado;
- ▶ a alta incerteza acerca do valor do déficit devido à falta de mecanismos adequados mensuração e estatísticas fiscais alinhadas com as práticas internacionais;
- ▶ a inexistência de um debate local para redução da dívida; e
- ▶ a não existência de mecanismos adequados de controle dos gastos.

*Saiba que, depois disso, foram aplicadas várias alterações institucionais que só não tiveram melhor efeito no controle das contas públicas em virtude dos problemas de sustentação política da época e da aprovação da Constituição de 1988.*

Conforme Giambiagi e Além (2011), o período de 1980 a 1994 é reconhecido no Brasil como o período de alta inflação. Se fracionado em duas partes, podemos dizer que a primeira que compreende toda a década de 1980 é caracterizada pela existência de graves déficits operacionais. A segunda, do início 1990 ao final de 1994, se destaca com desequilíbrio fiscal bastante inferior. A partir das negociações com



o FMI, foram criados mecanismos para que o Banco Central tivesse condições de acompanhar o endividamento público e para harmonizar os critérios de mensuração do déficit público com a formatação do FMI. Em 1985, com um novo governo, foi adotada uma política fiscal mais restritiva.

Houve no período de 1985 a 1989 avanços expressivos do ponto de vista gerencial e em relação à transparência das contas públicas, eliminando problemas existentes desde a década de 1970. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988 houve uma redução considerável da capacidade de manobra pelas autoridades econômicas em face das regras trazidas por essa legislação. Devido ao conjunto de questões como impacto da crise externa; falta de dedicação das autoridades para combater o déficit em alguns períodos; fragilidade política; e efeitos da nova Constituição, houve uma significativa deterioração da situação fiscal no período de 1984 a 1989, saltando o déficit de 3,2% em 1983/1984 para 5,9% do PIB em 1988/1989. Com o início do **Governo Collor de Mello** em 1990 se iniciou um chamado divisor de águas na história econômica brasileira da segunda metade do século, passaram a ser tomadas medidas que atacavam pilares do modelo de desenvolvimento que se baseava na substituição de importações, protecionismo e intervenção do Estado. Foi adotado um combate ao déficit público, medidas de redução de alíquotas de importação e privatização e na metade de 1994 foi lançado o Plano Real de estabilização da economia (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).



Leia mais sobre o Governo Collor de Mello em: <http://www.infoescola.com/politica/governo-collor/>. Acesso em: 2 jun. 2015.

## Finanças Públicas a partir de 1995

Conforme Giambiagi e Além (2011), com as medidas tomadas pelo Plano Real, a partir de 1995 vivemos um período de estabilidade econômica, em que a inflação cedeu em 1994 e chegou a praticamente inexistir em 1998. Entretanto, não houve alteração na diferença entre as demandas sociais e a disposição da sociedade em ser taxada. Situação que gerava o déficit fiscal. Com a estabilização houve uma ascendência da relação dívida pública/PIB, a qual foi aliviada com a desestatização, o que permitiu por um tempo controlar o déficit. Em 1999 já se configurava uma situação de déficit elevado, foi instaurado um novo acordo com o FMI que estabeleceu uma série de metas fiscais.

Os autores também argumentam que a economia brasileira voltou a apresentar uma crise em 2001, a qual perdurou por três anos, houve a associação da crise energética, a “contaminação” do nosso mercado pela crise Argentina e um momento não favorável da economia internacional. A partir de 2003, a economia brasileira foi bastante favorecida pelo contexto internacional apresentado pela economia mundial ao longo daquela década.

---

O período pós 2003, na economia internacional, foi marcado pela expansão da demanda mundial, pela respeitável abundância de liquidez (que resultou da combinação de um cenário de expansão mundial com a oferta de taxas de juros muito baixa, os juros dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América permaneceram por anos a taxa real de 2% ao ano) e pela grande elevação dos preços das commodities no mercado mundial (ocasionada pela expansão da economia chinesa).

---

Segundo Giambiagi e Além (2011), assim como no governo FHC, o governo Lula manteve o padrão de elevação simultânea da carga tributária e da relação despesa primária e PIB, essa tendência já era seguida nos dois governos anteriores a esses (Itamar e Collor). Com essa sequência há um quadro em que as despesas primárias do governo central, considerando as transferências para estados e municípios, significavam 14% do PIB em 1991 e atingiram aproximadamente 23% em 2010, ou seja, um crescimento de 9% do PIB em 19 anos, aproximadamente 0,5% ao ano.

Sumarizando a situação da economia no Governo Lula, no período de 2003 a 2010, podemos dizer que o Estado brasileiro continuou aumentando de tamanho, manteve-se a dinâmica-padrão de aumento da pressão do gasto público no PIB vigente desde os anos 1980 e o aumento do gasto público se mostrou concentrado em despesas correntes em detrimento das despesas de investimentos, apesar

de que no final desse governo eles tenham se elevado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Com a permanência partidária na eleição ao Governo de Dilma Rousseff, as políticas do anterior, praticamente, se mantiveram passando, entretanto, a existir uma maior prioridade em investimentos os quais são vistos como necessários para o desenvolvimento da economia. Para exemplificar essa disposição, podemos citar a continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o lançamento do PAC 2.

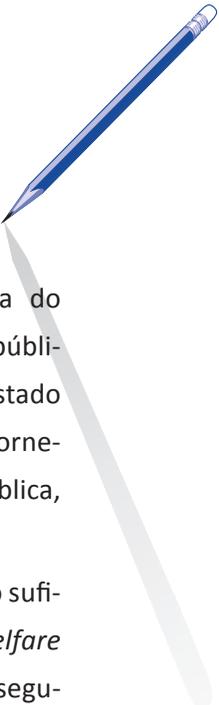
*É importante dizer que a intenção aqui foi apenas dar uma ideia de todo esse panorama histórico, que se configura com muito mais detalhes e minúcias que não se destacam como nosso objetivo principal.*

### Complementando

Se você tiver interesse em se aprofundar nos assuntos tratados nesta Unidade, estude os respectivos trabalhos:

- ↳ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.
- ↳ KERTENETZKY, Isaac; BAER, Werner; VILELA, Anibal. As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 883-912, dez. 1973.

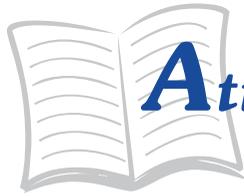
# Resumindo



Esta Unidade apresentou uma evolução histórica do cenário econômico e conseqüentemente das finanças públicas. Percebemos que inicialmente havia a concepção do Estado mínimo, em que as ações do governo ficam limitadas ao fornecimento dos serviços básicos e clássicos de segurança pública, defesa externa e distribuição da justiça.

Com a percepção da sociedade de que isso não era o suficiente, surge o modelo do Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*), em que o governo passa a ser responsável por assegurar um padrão mínimo de vida para a sociedade. Esse modelo surge na industrialização e evita ou atenua os conflitos de classes. Entretanto, a incapacidade dos governos de manter sua estrutura demandada nesse formato, principalmente devido ao excesso de gastos, associada às demandas constantes de mais e de melhores serviços pela sociedade e de insatisfação com a tributação imposta, cria uma crise fiscal que impede a permanência desse modelo.

No caso brasileiro, há certa inércia do Estado na participação econômica até a década de 1930. Depois dos problemas gerados em função de conjunturas externas adversas, o governo brasileiro assumiu uma postura intervencionista com o objetivo de alavancar o crescimento econômico do país. Essa vertente, variando as particularidades de cada momento histórico, se mantém até antes da década de 1980.



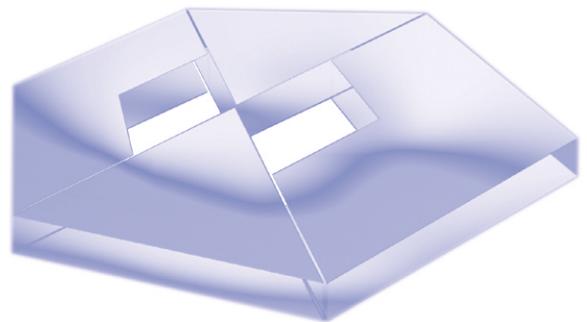
## Atividades de aprendizagem

Concluimos mais uma Unidade. A seguir preparamos algumas atividades para você conferir o seu aprendizado. Lembre-se de que você pode contar com a ajuda do seu tutor se surgirem dúvidas. Bom trabalho!

1. O modelo de Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*) pode ser considerado como o mais adequado do governo? Explane os motivos da sua resposta.
2. Diferencie o modelo de Estado mínimo e de *Welfare State*.
3. Assinale a alternativa que sinaliza o bloco teórico que contrapõe o modelo de Estado do Bem-estar:
  - a) Teoria da Convergência
  - b) Teoria Neoliberal
  - c) Teoria Marxista
  - d) Teoria Funcionalista
  - e) Teoria Neoinstitucional
4. Você concorda com a afirmação seguinte? “A intervenção do Estado brasileiro ao longo de todo processo de industrialização representou uma tentativa constante do governo de eliminar a iniciativa privada”. Justifique sua resposta!
5. Veja a seguinte afirmação: “Enquanto no restante do mundo havia uma redução da participação do Estado, o Brasil vivenciou o aumento da intervenção estatal no século XX”. Essa afirmação está correta? Justifique sua resposta.

# UNIDADE 3

## FINANÇAS PÚBLICAS: ATIVIDADE FINANCEIRA, SISTEMA FISCAL E TRIBUTAÇÃO NO BRASIL



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender o funcionamento da atividade financeira do Estado no Brasil; e
  - ▶ Compreender o alinhamento entre o sistema fiscal e a tributação brasileira.
-

# FINANÇAS PÚBLICAS: ATIVIDADE FINANCEIRA, SISTEMA FISCAL E TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

Estimado estudante,

Agora que você já conhece os fundamentos básicos e tem uma visão dos aspectos da participação do Estado brasileiro no desenvolvimento econômico apresentados nas Unidades anteriores, nesta Unidade exploraremos alguns conceitos no contexto brasileiro. Mais especificamente, você terá condições de entender a atividade financeira do Estado e os aspectos da tributação no Brasil. Então continuemos nossa jornada.

Bons estudos!

## Instrumentos da Atividade Financeira do Estado

Como já explorado na primeira Unidade, existem algumas necessidades sociais que a simples atuação do mercado não consegue fornecer aos indivíduos. Assim, a atuação do Estado se torna indispensável para atender a tais necessidades sociais e permitir o convívio harmônico da sociedade. Podemos considerar que o Estado se torna um ente superior investido de autoridade para desempenhar funções de controle, redistribuição, regulação etc., a fim de atender a diversas necessidades da população.

Segundo Matias-Pereira (2012), para que o Estado seja capaz de exercer suas atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas,

entre outras, que fazem parte de sua finalidade básica, é preciso desenvolver formas de obter os meios materiais necessários para tal. Denominamos atividade financeira do Estado essa atividade de natureza patrimonial, cujo objetivo é atender às necessidades públicas. Dessa forma, a atividade financeira do Estado consiste em obter, despender, gerir e criar o dinheiro, indispensável às necessidades públicas. Portanto, a atividade financeira do Estado não está restrita à arrecadação do dinheiro necessário para a prestação dos serviços públicos. Como abordado, essa atividade está baseada em quatro áreas:

- ▶ receita pública (obter);
- ▶ despesa pública (despender);
- ▶ orçamento público (gerir); e
- ▶ crédito público (criar).

## Receita Pública

Trata-se do ingresso de dinheiro em caráter definitivo e não devolutivo nos cofres públicos, isto é, uma entrada que se efetiva de forma permanente no patrimônio público. Baleeiro (2012) afirma que a receita pública se refere à entrada de dinheiro que se integra ao patrimônio público sem qualquer tipo de reserva, condição ou correspondência no passivo, assim acresce a sua composição como novo elemento positivo.

Crepaldi e Crepaldi (2013) afirmam que podem ser encontradas diferentes classificações das receitas públicas decorrentes da doutrina e da própria lei. Argumentando que a principal fonte da receita pública são os tributos arrecadados pelas entidades federadas, os autores afirmam que essas receitas podem ser classificadas quanto à periodicidade do seu ingresso (extraordinárias e ordinárias) e quanto à sua origem (originárias, derivadas e transferidas).

Com relação à periodicidade, temos:

- ▶ Receitas extraordinárias – são aquelas que têm ingresso eventual, não havendo previsão em situações de

anormalidade. Decorrem, normalmente, dos impostos extraordinários.

- ▶ Receitas ordinárias – são aquelas cujo ingresso é constante, previsível e regular. São recebidas pelo exercício normal da atividade estatal, são as provenientes dos impostos normais como o Imposto de Renda (IR).

E quanto à origem, temos:

- ▶ Receitas originárias – são aquelas resultantes da atuação no domínio privado do Estado, isto é, da atuação das empresas comerciais ou industriais do Estado que atuam como empresas privadas na exploração de uma atividade econômica. Também é possível o Estado obter receita de acordo com a relação de coordenação com o particular, um exemplo disso são as receitas advindas da cobrança de tarifas.
- ▶ Receitas derivadas – são aquelas que advêm da possibilidade do Estado poder retirar dos seus subordinados, em função da sua figura de autoridade, parcelas da riqueza privada para cumprir seus fins em vista do bem-estar coletivo. São as decorrentes da arrecadação: impostos, taxas, contribuições gerais etc.
- ▶ Receitas transferidas – referem-se às receitas obtidas por meio de repasse da arrecadação de tributos de uma entidade política para outra que o utilizará, ou seja, são receitas transferidas entre as unidades da Federação.

Matias-Pereira (2012) ainda classifica as receitas conforme a previsão orçamentária e a efetividade. Com relação à previsão orçamentária, temos:

- ▶ Receitas orçamentárias – aquelas previstas ou não no orçamento e que não possuem caráter devolutivo.
- ▶ Receitas extraorçamentárias – são aquelas não previstas no orçamento, ingressando em caráter temporário nas disponibilidades do Estado para devolução posterior.

Na classificação quanto à efetividade, temos:

- ▶ **Receitas efetivas** – são as receitas públicas, que se referem a ingressos orçamentários, cuja entrada de recursos não foi precedida de registro de reconhecimento de direito e não acarretam obrigações (dívidas) correspondentes, portanto, gerando alteração positiva na situação patrimonial do ente público (aumento do patrimônio público).
- ▶ **Receitas não efetivas** – se referem aos ingressos orçamentários precedidos de reconhecimento do direito ou que geram obrigações correspondentes, não alterando dessa forma a situação líquida patrimonial do ente público. São receitas que no momento do seu recebimento geram uma obrigação correspondente, por meio do reconhecimento de um passivo ou da redução de um ativo.

---

Uma observação importante é que se é possível ao Estado fixar a despesa, a receita fatalmente precisará ser orçada. Assim, para uma adequada gestão das despesas públicas, é necessário que o governo elabore estimativas precisas de suas receitas, para tanto são necessárias informações adequadas e controles eficazes para a realização dessa tarefa.

---

## **Despesa Pública**

Trata-se da aplicação de determinada quantia de dinheiro, por uma autoridade ou um agente público competente, baseado em uma autorização legislativa, para desempenho de um fim a cargo do governo. Os elementos que constituem a despesa pública são

de natureza econômica, de natureza jurídica e de natureza política (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), “gastos públicos” é uma expressão empregada no sentido de despesas públicas ou despesas governamentais (todo e qualquer gasto independente de ter sido efetuado pagamento). As despesas públicas podem ser concebidas como o conjunto de dispêndios do Estado ou outra pessoa de direito público, para que os serviços públicos funcionem. Considerada como parte do orçamento público, a despesa abrange as autorizações para gastos com as diversas atribuições e funções governamentais. Assim, as despesas públicas se destinam à distribuição e ao emprego das receitas para o investimento e para o custeio de diversos setores da administração.

### **Orçamento Público**

Trata-se do instrumento que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, para um determinado período, o qual normalmente é de um ano. Pode ainda ser considerado como um processo contínuo que reflete em termos financeiros, planos, programas, projetos e atividades de trabalho, para um período determinado, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, possibilitando a liberação desses recursos de forma adequada (MATIAS-PEREIRA, 2012).

### **Crédito Público**

Trata-se de um dos processos pelo qual a receita pode ser obtida pelo Estado. Nesse caso, é uma receita temporária, pois se refere a um empréstimo, que obrigatoriamente acarretará um desembolso futuro para sua quitação. Dessa forma, os empréstimos internos e externos constituem o serviço da dívida pública do Estado.

Podemos dizer que o crédito público representa, simplesmente, a entrada de dinheiro nos cofres do Estado, mas sem impacto no patrimônio público, pois precisará ser honrado posteriormente. Para obter recursos mediante essa operação, o Estado deve procurar no

mercado os investidores que tenham interesse nela, qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, interna ou externa pode ser um desses investidores.

---

É fato que para obter esse tipo de entradas, de maneira diferente das receitas públicas, o Estado não emprega seu poder de coerção, mas sim utiliza uma ferramenta contratual que lhe possibilita a contribuição de forma voluntária.

---

A emissão de títulos de dívida pública é uma forma que o Estado tem para arrecadar os recursos financeiros necessários para atender a seus objetivos. Alguns títulos representativos da dívida pública são as Letras do Tesouro Nacional, Notas do Tesouro Nacional e Letras Financeiras do Tesouro. Esses títulos da dívida pública têm sua negociação realizada em **operações de mercado aberto\*** as quais podem ser verificadas na rede bancária e nas instituições financeiras.

**Operações de mercado aberto** – são aquelas em que o Banco Central do Brasil realiza leilões de títulos públicos federais, representantes da dívida pública, com os *dealers* (principais instituições financeiras do país).  
Fonte: Assaf Neto (2008).

Ademais, a dívida pública pode ser classificada em fluutuante e consolidada. A dívida pública fluutuante é aquela contraída em um prazo breve e indeterminado, na expectativa de atender às necessidades momentâneas de caixa, é a dívida que não tem característica de certeza, não é estável, não tendo expectativa correta de volume ou duração, normalmente é paga dentro do mesmo exercício financeiro. Por outro lado, a dívida pública consolidada é a proveniente de um contrato de crédito estipulado em prazos longos ou sem resgate obrigatório, com pagamento de juros e prestações ou apenas juros.

Com a exposição de todos esses conceitos é possível ter uma ideia de como e exercida a atividade financeira do Estado. Como já mencionado, para conseguir realizar todas suas atividades na expectativa de atingir seus objetivos, o governo necessita de recursos e a arrecadação tributária consiste na principal fonte de recursos para isso. Em função disso, as próximas seções se dedicam a aperfeiçoar o entendimento do sistema fiscal que a permite a tributação no Brasil.

*E então, como está o seu entendimento até agora? Precisa de ajuda? Caso necessite de auxílio, entre em contato com o seu tutor. Você também pode reler as Unidades anteriores, é muito importante que você entenda o que estamos tratando para poder continuar seus estudos.*

## **A Tributação e o Conflito entre Governo e Contribuintes**

Matias-Pereira (2012) argumenta que a tributação se refere ao conjunto de normas e de regras aplicadas sobre o sistema econômico de um país. Dentro da sua concepção própria, a tributação reflete a organização econômica e econômica da nação em seu momento histórico particular. Nessa perspectiva, o tributo se torna somente um mecanismo que possibilita realizar a transferência do setor público para o setor privado do poder sobre o uso de recursos da sociedade. Esse autor pondera que assim o tributo não é um custo por si só, mas provoca custos na medida em que demanda o uso de recursos do governo e do contribuinte para sua administração. O tributo também provoca a alteração do comportamento dos agentes econômicos, ao passo que interfere nas decisões sobre o uso dos recursos, provocando ineficiência alocativa.

---

Observe que esse cenário ilustra as motivações do agravamento dos conflitos entre o governo e os contribuintes, tais conflitos podem ser classificados em verticais e horizontais.

---

Os conflitos que ocorrem entre o governo e os contribuintes são os chamados verticais. Essa situação de conflito se refere à situação

em que o governo busca manter ou eleva a carga tributária, enquanto os contribuintes batalham para minimizar o seu ônus tributário. Já os conflitos horizontais podem ocorrer dentro do governo ou no campo da sociedade (contribuintes). Esse tipo de conflito é o que figura na repartição da carga tributária pelas diversas esferas e unidades de governo, nesse caso, chamado de conflito horizontal governamental. Por outro lado, o denominado conflito horizontal social ocorre devido à repartição do peso da carga tributária entre os diversos grupos de contribuintes, por exemplos, regiões geográficas, segmentos da economia, empresas de tamanhos diferentes, entre outros.

A despeito desses conflitos, é importante ter em mente os objetivos da política tributária, os quais Matias-Pereira (2012) sintetiza em dois principais:

- ▶ Garantir uma gestão fiscal responsável, procurando desempenhar as metas de equilíbrio orçamentário, que se configuram como uma condição indispensável para atingir a estabilidade econômica e o desenvolvimento do país.
- ▶ Promover uma gestão integrada e compartilhada para estimular a cidadania fiscal, fazendo com que o cidadão seja informado e esteja consciente da importância do pagamento dos tributos, particularmente dos impostos, por eles serem fonte de financiamento dos bens e serviços públicos, os quais devem ser monitorados pela sociedade toda

## Política Fiscal e Tributação no Brasil

De acordo com Matias-Pereira (2012), a política fiscal deve ser interpretada como um instrumento importante de ação econômica, o qual todo governo, em qualquer parte do mundo, pode utilizar para modificar o rumo da atividade econômica, já que pode interferir

com grande rapidez no movimento das variáveis macroeconômicas essenciais, por exemplo, o nível de produto e de emprego.

Matias-Pereira (2012) afirma que as finanças públicas têm como principal objeto de estudo a política fiscal. Lembrando que as finanças públicas de um país estão pautadas na obtenção, na distribuição, na utilização e no controle dos recursos financeiros do Estado. Estando, dessa forma, norteadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público.

*Lembre-se de que, ao estudar finanças públicas, dois princípios importantes devem ser destacados: o princípio do benefício e o princípio da capacidade distributiva.*

O princípio do benefício foca-se na ideia de que os tributos devem ser cobrados, conforme o benefício correspondente recebido pelo contribuinte. Podemos dizer que se torna o princípio “econômico” do processo financeiro público e estaria associado a uma visão mais individualista ou até mesmo egoísta do caráter humano.

Já o princípio da capacidade contributiva está associado à percepção de que não deveria haver nenhuma relação direta entre a contribuição e o benefício recebido pelo contribuinte, nesse contexto, cada cidadão deve contribuir de acordo com sua capacidade econômica. E, assim, se tornaria o princípio “político” e corresponderia à visão otimista da natureza humana.

Dentro desse cenário, podemos definir a carga tributária como o total de arrecadação das receitas fiscais do Estado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país. Já o tributo pode ser encarado como o percentual que se paga sobre uma receita, decorrente de fornecimento de bens, serviços ou transação econômica. Segundo o **Código Tributário Nacional (CTN)**, em seu artigo 3º, “[...] o tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (BRASIL, 1966, art. 3º)

Leia esta lei na íntegra em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

Segundo Matias-Pereira (2012), a ordenação jurídica brasileira institui cinco tipos de tributos: impostos, contribuições de melhoria, taxas, empréstimos compulsórios e outras contribuições. A seguir uma breve caracterização dos tributos que integram o sistema tributário nacional:

- ▶ Imposto é a categoria de tributo que em essência da sua forma de incidência não está vinculado a uma prestação estatal, em contraposição a isso, incide sobre atos e fatos relacionados diretamente à vida dos particulares, na intenção de expressar sua capacidade econômica. A receita que provém dos impostos não pode ser vinculada a qualquer despesa do aparato administrativo, caso contrário haverá uma falha grave que impedirá a cobrança desse imposto conforme o artigo 167, IV, da Constituição Federal de 1988.
- ▶ Contribuições de melhoria são a subdivisão de tributos vinculados a uma atividade estatal, decorrentes de obra pública. Dessa forma, toda receita originada por contribuições de melhoria deve ser designada para a obra pública que constitui seu fato gerador.
- ▶ Taxas são tributos ligados a uma atividade estatal, de forma mais específica é a prestação de um serviço público.
- ▶ Empréstimos compulsórios são um tipo de tributo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 que são diferentes dos demais. Pode ser instituído, transitoriamente, somente em casos de despesas extraordinárias (guerras ou calamidade pública) e em ocorrências de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, outra diferença é o fato de ser restituível. A receita desse tributo é diretamente vinculada à despesa que o gerou.
- ▶ Outras contribuições são a categoria de tributos que pode ter vinculação ou não a uma atividade estatal, entretanto, sua receita obrigatoriamente tem que ser

afetada. Tais tributos podem ser: social, de interesse de categoria econômica ou profissional e de intervenção de domínio econômico.

Além dos tributos ainda existem as contribuições sociais, que podem ser definidas como uma prestação pecuniária compulsória devida à administração pública, ela pode ou não ter sua incidência vinculada a uma atividade do exercício do poder público, no entanto, é necessário que sua destinação seja especificamente para a seguridade social. Nesse sentido, conforme o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a

[...] seguridade social compreende um conjunto integradas de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988, art. 194)

Já traçamos algumas classificações de receita pública e suas respectivas definições, no âmbito da administração pública brasileira existem mais alguns conceitos específicos que serão tratados a seguir.

## Conceitos das Receitas Públicas Aplicados no Âmbito da Administração Pública Brasileira

Segundo o *Manual de Receitas Públicas* da **Secretaria do Tesouro Nacional (2007)**, as receitas públicas referem-se a todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para alocação e cobertura de despesas públicas. Com base nas particularidades desse tema, são elencadas outras definições de receitas públicas, além das já destacadas nesta Unidade, constantes do referido manual:

Você pode ter mais informações sobre o Tesouro Nacional acessando: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2015. E mais especificamente pode visualizar e baixar o *Manual de Receitas Públicas* em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

- ▶ Receita financeira – são as receitas decorrentes de aplicações financeiras, operações de crédito, alienação de ativos e outras.
- ▶ Receita não financeira – são as receitas oriundas de tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços e outras.
- ▶ Receita corrente líquida – é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, consideradas as deduções conforme o ente da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.
- ▶ Receita líquida real – definição dada pela Resolução do Senado Federal n. 96, de 15 de dezembro de 1989, para a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito e de alienação de bens. A referida Resolução dispõe sobre as operações de crédito internas e externas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.
- ▶ Receita compartilhada – receita orçamentária pertencente a mais de um beneficiário independentemente da forma de arrecadação e de distribuição.
- ▶ Receita prevista, estimada ou orçada – volume de recursos, previamente estabelecido no orçamento do Ente, a serem arrecadados em um determinado exercício financeiro, de forma a fixar melhor a execução da despesa. É essencial o acompanhamento da legislação específica de cada receita, em que são determinados os elementos indispensáveis para a formulação de modelos de projeção, como a base de cálculo, as alíquotas e os prazos de arrecadação.

- ▶ Receita vinculada – é a receita arrecadada com destinação específica estabelecida em dispositivos legais. A vinculação da receita torna a programação financeira menos flexível, reservando parte dos recursos disponíveis para uma determinada destinação.
- ▶ Receitas compulsórias – são receitas cujas origens encontram-se nas legislações que impõem aos particulares uma obrigação. São casos de receita compulsória: os tributos, as contribuições etc.
- ▶ Receitas facultativas – as receitas facultativas possuem sua origem nos atos jurídicos bilaterais, ou seja, aquelas decorrentes da vontade das pessoas. Como exemplos, temos os aluguéis (Receita Patrimonial), preços públicos, etc.
- ▶ Receitas próprias – são as receitas provenientes do esforço de arrecadação de cada Órgão, isto é, receitas que o Órgão tem a competência legal de prever e arrecadar.
- ▶ Receitas de fontes diversas – são aquelas que guardam características de transferências, mesmo que de outras esferas governamentais, como convênios, e operações de créditos, ou seja, são originárias de terceiros que em determinados casos terão de ser devolvidos.
- ▶ Receita líquida – é a receita resultante da diferença entre a Receita Bruta e as deduções.
- ▶ Renúncia de receita – é a não arrecadação de receita em função da concessão de isenções, anistias ou subsídios. É preciso atentar-se, na renúncia de receita, ao disposto pela Lei n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 14, que determina critérios a serem observados quanto a esse fato.
- ▶ Receita de ressarcimento – recebimento que representa reembolso de valores anteriormente gastos em nome de terceiros e que agora estão sendo devolvidos, geralmente, resultante de procedimentos pactuados

entre as partes. Reposição de custos por uma das partes envolvidas quando foram utilizados meios da outra para atingir determinado fim.

- ▶ Receita de restituição – recebimento resultado da devolução de recurso que estava em posse de outrem, indevidamente ou por disposição legal. A restituição pode ser motivada por fato superveniente que alterou a situação anteriormente estabelecida, criando direito a uma reintegração de valor.
- ▶ Receita de indenização – recebimento que resulta da compensação de prejuízo causado por terceiros, com o intuito de reparar dano sofrido ou perda de um direito.

*Observe que as receitas públicas têm diferentes classificações e definições, cada uma tem sua utilidade e importância em situações específicas. Então, muita atenção com elas que garantem os recursos para a manutenção do funcionamento dos bens e serviços públicos.*

Depois desses conceitos traçados é possível avançar um pouco mais na relação das políticas governamentais e nas formas de tributação no Brasil, como será feito na sequência.

## **Instrumentos de Intervenção do Estado na Economia**

De acordo com Matias-Pereira (2012), sabemos que o Estado possui distintos instrumentos para intervir na Economia e isso é feito para realizar suas funções, que foram discutidas na Unidade 1. Entre tais instrumentos é possível destacar as políticas fiscal, monetária e

regulatória. Com elas, podemos controlar, por exemplo, preços, salários, inflação, e impor choques na oferta ou limitar a demanda.

Essas políticas, que se constituem instrumentos de intervenção do Estado na economia, segundo esse autor, podem ser definidas da seguinte maneira:

- ▶ Política fiscal – abrange a administração e a geração de receitas, além de buscar cumprir metas e objetivos do governo no orçamento, é utilizada para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. O uso da política fiscal possibilita aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma distribuição de renda melhor.
- ▶ Política monetária – engloba o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para fins de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. A política monetária possibilita o controle da inflação e dos preços, além de restringir a demanda etc.
- ▶ Política regulatória – abrange o uso de medidas legais, como as leis, os decretos, as portarias, os quais são editados como alternativa para alocação de recursos, distribuição de recursos e estabilização da economia. Utilizando-se da regulação, várias condutas ou situações podem ser eliminadas, por exemplo, a criação de monopólios, e de cartéis, as práticas abusivas, a poluição ambiental, entre outras.

Quando o governo procura atuar sobre a economia, seu principal objetivo é manter ou atingir uma taxa de crescimento estável em longo prazo. No decorrer da história percebemos que o mais eficaz para uma economia é mantê-la em um ritmo de crescimento estável, mas de forma que isso não provoque fortes desajustes. É notável que o baixo crescimento de uma economia seja tão indesejável quanto o crescimento descontrolado.



O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é o órgão governamental e principal responsável para evitar essas três situações no mercado, veja mais visitando o site: <<http://www.cade.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

---

Uma economia com desajustes em seu crescimento tende a provocar efeitos nocivos que são de difícil correção e podem terminar em uma recessão, um exemplo desse tipo de efeito é a retomada do processo inflacionário. Nesse sentido, o Estado utiliza das suas diferentes políticas para exercer sua função estabilizadora da economia, como apresentado na primeira Unidade deste trabalho.

---

Matias-Pereira (2012) argumenta que quando o governo emprega instrumentos da política fiscal e eleva seus gastos em determinados setores da economia, verifica-se uma forte mudança nas variáveis econômicas. As elevações dos gastos governamentais provocam grande repercussão sobre a demanda. Em um segundo momento, estimula o aumento do produto, o que provoca aceleração na demanda por moeda, e essa eleva as taxas de juros da economia, fato que torna os títulos da dívida pública atrativos. Finalmente, esse processo valoriza a moeda nacional. Esses efeitos em cascata, isto é, os aumentos das taxas de juros e a valorização cambial resultam em uma redução da demanda por bens, que acaba sendo compensada pelo efeito do aumento dos gastos governamentais.

Por outro lado, ao utilizarmos instrumentos da política monetária em um momento de contração da economia, ocorrerá uma diminuição do estoque de moeda, isso tende a gerar uma redução do produto, que posteriormente provocará uma elevação na taxa de juros. O aumento das taxas de juros faz com que os títulos da dívida pública se tornem mais atraentes, entretanto, isso também provoca uma depreciação da moeda nacional, causando um impacto negativo sobre a demanda e o produto.

---

É notável que a política fiscal é orientada para exercer influência na demanda dos agentes econômicos, para tanto, são usados os impostos, o gasto do governo, os subsídios, as transferências e a emissão de títulos de dívida do governo. Percebe-se que os efeitos gerados por uma redução de impostos são iguais aos de um aumento de gastos governamentais, a determinado nível de preços a taxa de juros e a demanda agregada se elevam.

---

## A Influência da Política Fiscal na Correção da Economia

Conforme Matias-Pereira (2012), a tributação deve ser útil para corrigir os desequilíbrios conjunturais da economia e também para possibilitar a obtenção de taxas de crescimento satisfatórias. Nesse sentido, os tributos precisam ser avaliados tanto com relação à sua eficiência econômica, numa visão mais restrita, quanto na sua adequação aos objetivos da política fiscal, nesse caso, em uma visão mais ampla.

Ao efetuar a análise da incidência da atividade do setor público sobre a distribuição de renda, isso considerando em especial a atuação da política fiscal, se torna evidente que tão importante quanto os efeitos dos tributos são os efeitos dos gastos do governo. Nesse contexto, é possível perceber que para o funcionamento adequado do Estado se torna fundamental uma gestão apropriada das finanças públicas. Dessa forma, as finanças públicas, além de garantir a manutenção da administração e dos serviços públicos, se convenciona em um mecanismo essencial para gerar estímulos e corrigir os desequilíbrios na economia do país.

Independentemente de qual seja o foco do debate sobre a redução de gastos governamentais e do “tamanho” do Estado, é essencial que

seja levada em consideração sua participação na economia, da mesma forma que as várias funções por ele realizadas. Assim, a questão do gasto público deve receber maior atenção, especialmente, a forma como são decididos onde serão efetuados seus cortes que podem ser, por exemplo, na educação, saúde, policiamento, justiça, defesa ou no investimento econômico-social. Em todas as principais economias mundiais podemos observar um fenômeno de crescente participação do gasto público no PIB, tal fato tem como principais explicações o envelhecimento da população e do processo de urbanização. Essa elevação do gasto público tem sido compensada, total ou parcialmente, com a elevação tributária, o que evita maiores impactos no percentual da dívida sobre o PIB (MATIAS-PEREIRA, 2012).

## Sistema Tributário Brasileiro

Depois de entender a concepção geral de como a atividade financeira do Estado e a política fiscal do Brasil se estabelecem, serão comentados aspectos mais particulares do sistema tributário brasileiro.

### Modelos de Sistema Fiscal

De uma forma geral, os países possuem no mínimo três classes ou níveis de finanças públicas (também denominadas de fazendas públicas), são elas:

- ▶ a estatal, administrada em nível nacional pelo Ministério da Fazenda;
- ▶ a departamental, estadual ou autônoma, administrada pela Secretaria de Fazenda do Governo Estadual; e
- ▶ a municipal, administrada pelos municípios.

O sistema fiscal brasileiro é esquematizado dessa forma. As diferentes fazendas de um estado realizam a arrecadação e a administração dos tributos de sua responsabilidade conforme o que foi

estabelecido por legislação. Normalmente, o estado nacional reserva determinados tributos a si e cede os demais aos órgãos inferiores.

*Como já mencionado, os impostos constituem a maior parcela das receitas públicas, eles são divididos em diretos e indiretos. Os diretos são aqueles originados no momento em que a renda do sujeito passivo se produz ou se distribui, enquanto os indiretos são aqueles que surgem quando a renda é taxada no momento em que seus titulares adquirem algum bem.*

Matias-Pereira (2012) afirma que, em terminologia de administração pública, podemos considerar três tipos de cobrança denominadas tributos:

- ▶ os impostos, ou impostos exigidos sem contraprestação;
- ▶ as taxas, que constituem uma contraprestação pelo uso de um serviço da administração; e
- ▶ as contribuições especiais, tributos causados pela obtenção de lucro ou por um acréscimo no valor dos bens.

## **A Estrutura do Sistema Tributário Brasileiro**

Segundo Matias-Pereira (2012), o sistema tributário brasileiro do Império sofreu poucas alterações na sua estrutura até 1934. Até então, a mais importante fonte de receitas públicas era o comércio exterior, com destaque para o imposto de exportação, com a Constituição de 1891, foi instituída a separação das fontes tributárias, ato que proporcionou a discriminação de impostos que tinham competência exclusiva da União e dos Estados. Até a Constituição de 1934, o imposto de importação era a mais importante fonte de receita da União, além de se destacar na esfera estadual, e o tributo sobre a indústria e profissões era o principal na esfera municipal.

Com as definições da Constituição de 1934 foram inseridas limitações à cobrança do imposto de exportação, a partir disso, o imposto de vendas e as consignações se tornaram a principal fonte de receita estadual. A Constituição de 1937 estabeleceu como a principal mudança a perda da competência privativa dos Estados para tributar a renda das propriedades rurais. A Constituição de 1946 delegou aos municípios a competência de cobrança de dois novos impostos: o imposto do selo municipal e o de indústrias e profissões. Essa constituição também estabeleceu o sistema de transferência de impostos, modificando a discriminação de rendas entre as esferas de governo.

Houve um crescimento da importância dos impostos internos sobre produtos no período entre 1946 e 1966, o que ocorreu de forma simultânea ao desenvolvimento do processo industrial sustentado. Em 1956, foi criado o imposto sobre o consumo, e com ele começou a se instituir a tributação sobre o valor agregado. Nos anos seguintes, o imposto sobre o consumo passou a obter cada vez mais importância, já ocupando parcela significativa do percentual de arrecadação das três esferas na década de 1960.

Matias-Pereira (2012) afirma que, com a reforma da década de 1960, foi implantado no Brasil um sistema tributário inovador do ponto de vista administrativo e técnico, que tinha ligação com os objetivos econômicos nacionais e capacidade de interferir na alocação dos recursos econômicos. Essa reforma tinha como meta a elevação da capacidade de arrecadação do Estado, visando a solucionar o problema de déficit fiscal, apoiando e estimulando o crescimento econômico. Ela ainda buscou aprimorar a alocação dos tributos e centralizar a arrecadação de forma que as esferas subnacionais perdessem autonomia financeira.

---

Observe que nessa época houve também uma racionalização do sistema tributário que realizou uma reformulação e redução do número de tributos. Dois impostos sobre o valor agregado foram criados, ambos de importância muito grande: o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e sobre circulação de mercadorias (ICM).

---

Foi estabelecida uma divisão dos impostos em quatro grupos principais: impostos sobre o comércio exterior; impostos sobre o patrimônio e renda; impostos sobre a produção e a circulação; impostos únicos e receitas extraorçamentárias.

Estabeleceu-se a destinação de 10% do IR e do IPI para cada um dos respectivos fundos de participação de estados e municípios, **Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação de Municípios (FPM)**. No entanto, com a centralização dos recursos da União nos anos seguintes, esses percentuais, que eram distribuídos aos fundos, foram sendo reduzidos. Por outro lado, ao mesmo tempo, a União passou a exercer ampla concessão de incentivos e subsídios.

Nessa época, o IR possuía algumas distorções, por exemplo, os profissionais liberais e corretores, por possuírem tributação antecipada, ficavam em vantagem em relação aos assalariados. Além disso, em épocas de alta inflação, a defasagem de tempo entre o período-base e o pagamento do imposto provocava distorções que prejudicavam significativamente o fisco ou o contribuinte. O IPI foi uma ferramenta utilizada para ajudar o desenvolvimento de alguns setores da economia, possibilitando a promoção de incentivos. Dessa mesma forma, o ICM foi muito usado e, além de não ter sua cobrança sobre bens de base e equipamentos importados, teve uma queda progressiva das suas alíquotas.



Leia mais sobre estes fundos em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/fundo-de-participacao-dos-municipios-e-fundo-de-participacao-dos-estados>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

---

Saiba que, na década de 1970, houve a constatação, pelo governo, de que essas medidas estavam diminuindo suas receitas e, para assegurá-las, o governo criou, em 1975, o fundo PIS/Pasep. Tal fundo aumentou os recursos para o financiamento de investimentos públicos, entretanto, significou um aumento na base de contribuições; a contrapartida disso foi que o país perdeu em modernização com o ressurgimento dos tributos em cascata.

---

De acordo com Varsano (1996), no período de 1979/1983 foi possível manter a carga tributária variando entre 24,5 e 27% do PIB,

por meio de alterações frequentes na legislação e pela contenção da criação de novos incentivos e eliminação de alguns já existentes. Esse autor salienta uma quantidade impressionante de alterações na legislação ocorrida na década de 1980 buscando, quase sempre, manter o nível de arrecadação nos patamares até 1983, caso as arrecadações não ocorressem com o sistema deficiente, a carga tributária se reduziria drasticamente em 1984.

O sistema tributário criado pela Constituição de 1988 é resultado de um processo participativo em que os principais atores eram políticos, embora eles tivessem formação técnica adequada, suas decisões, apesar de tecnicamente informadas, tinham caráter eminentemente político. Com esse perfil no processo de reforma e a carência de informação a respeito das condições mais recentes das finanças públicas, não seria permitida que a recuperação da carga tributária fosse incluída entre os objetivos da reforma. Com todo o histórico de 20 anos de concentração do poder político que provocou a reação natural de fortalecimento da Federação como condição de seu principal objetivo. No que se refere às finanças públicas, esse objetivo demandava o crescimento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades (VARSANO, 1996).

Varsano (1996) ainda argumenta que a ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios foi resultado de várias mudanças no sistema tributário vigente até aquele momento. Foi atribuída competência para cada estado estabelecer autonomamente alíquotas do ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), o qual é seu principal imposto. Foi eliminada a faculdade de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, pela Constituição anterior atribuída à União. E foi vedada a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos aos estados e municípios.

## Instituições Públicas Direcionadas para a Atividade

### Financeira

Existem algumas instituições da Administração Pública que têm atuação orientada para a atividade financeira, de acordo com Matias-Pereira (2012), são:

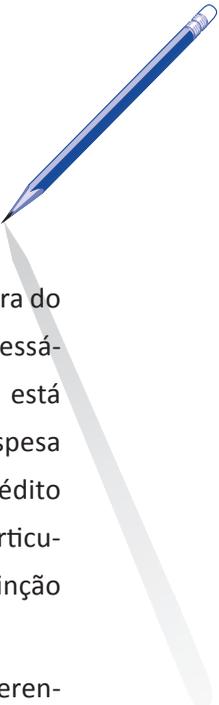
- ▶ Os órgãos de Estado, incumbidos de autoridade, como o poder executivo, legislativo e judiciário.
- ▶ Os fundos ou contas independentes, os quais têm certa autonomia para administrar suas respectivas receitas e despesas, exemplos disso são os fundos de seguridade social e as caixas de pensão dos funcionários públicos.
- ▶ Os organismos auxiliares, representados por empresas que têm sua gestão obedecendo à autoridade política, considerados à margem do mercado, sua finalidade consiste em fornecer bens e serviços aos organismos estatais, exemplos disso são as fábricas de munição e os estaleiros da marinha de guerra.
- ▶ As empresas estatais, que têm como características a forte fiscalização e a ausência de personalidade jurídica independente, são exemplos disso os monopólios típicos do Estado.
- ▶ As empresas públicas, ou mistas, que possuem personalidade jurídica independente e são regidas, ao mesmo tempo, por princípios de autoridade e por princípios de mercado, se enquadram como exemplos algumas empresas mineradoras de exploração e refino de petróleo.
- ▶ As instituições públicas independentes, nesses casos, a fiscalização se limita a um controle geral que certifica a consecução dos objetivos públicos planejados, esse é o caso de várias instituições de pesquisa e assistenciais, entre outras.

### Complementando...

Para um aprofundamento nos aspectos explorado nesta Unidade, mais especificamente as receitas públicas, sugerimos a seguinte leitura:

- SECRETARIA do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. *Receitas Públicas*: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. Brasília, DF: STN/MF, 2007.

# Resumindo



Nesta Unidade entendemos que a atividade financeira do Estado não está restrita à arrecadação dos recursos necessários para a prestação dos serviços públicos. Tal atividade está baseada em quatro áreas: receita pública (obter), despesa pública (despender), orçamento público (gerir) e crédito público (criar). Cada uma dessas áreas tem aspectos particulares e características que as definem e permitem sua distinção das demais.

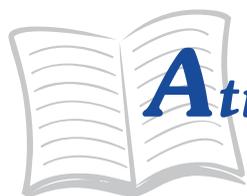
Percebemos que a receita pública pode receber diferentes classificações: de acordo com sua periodicidade, quanto à sua origem, com relação à previsão orçamentária e quanto à sua efetividade.

Vimos ainda que a tributação se refere ao conjunto de normas e de regras aplicadas sobre o sistema econômico de um país. É uma prática necessária para que o Estado consiga exercer suas funções de governo. Entretanto, a existência do tributo provoca conflito entre o governo e os contribuintes. O primeiro conflito chamado de vertical, refere-se à situação que o governo busca manter ou aumentar a carga tributária, por outro lado, o contribuinte deseja a redução dela. Já o chamado conflito horizontal ocorre tanto no nível governamental, em que as diferentes esferas disputam a participação na distribuição das receitas tributária, quanto na social, em que se discute a participação dos diferentes grupos nessa carga (regiões geográficas, segmentos econômicos etc.).

Pudemos perceber que a política fiscal é utilizada pelo governo para influenciar na atividade econômica, da mesma

forma em que as políticas, monetária e regulatória, podem ser consideradas instrumentos de intervenção do governo na economia. A política fiscal é a que está diretamente vinculada à tributação, pois estabelece suas regras, normas, formas e funcionamento, podemos dizer que é a política associada à carga tributária, que pode ser definida como o total de arrecadação das receitas fiscais do Estado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Enfim, entendemos que, para executar ou assegurar sua arrecadação, nosso país, como qualquer outro, precisa de um sistema tributário. Portanto, pudemos notar que o sistema tributário brasileiro é exercido respeitando normas bem rígidas.



## Atividades de aprendizagem

Concluimos mais uma Unidade, neste momento, você deverá conferir o seu aprendizado. Para tanto, realize as atividades propostas para você a seguir. Lembre-se: caso surjam dificuldades, você pode contar com seu tutor.

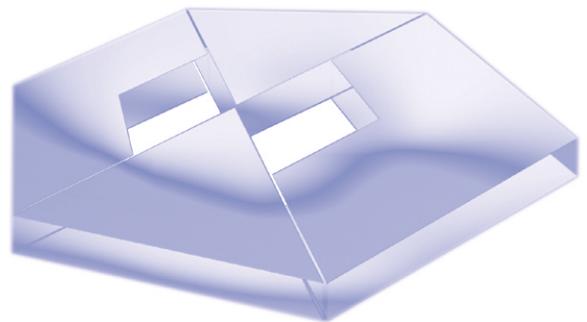
Bom trabalho!

1. Explique cada uma das quatro áreas da atividade financeira do Estado.
2. Veja a frase: “Da mesma forma que a receita pública, a despesa pública também pode ser totalmente prevista e gerenciada, isso permite um controle pleno das contas públicas e uma gestão eficiente do Estado em termos financeiros”. Essa afirmação está correta? Justifique sua resposta.
3. Argumente sobre qual é o principal aspecto de diferenciação da receita pública e do crédito público. Comente ainda se há e qual tipo de classificação da receita tem alguma relação com esse aspecto.
4. Graças a sua posição de autoridade, o Estado tem condições de usufruir ou de captar uma parcela da riqueza gerada pelas instituições privadas, esse tipo de entrada é definida como:
  - a) Receita Derivada
  - b) Receita Ordinária
  - c) Receita Orçamentária
  - d) Receita Efetiva
  - e) Receita Transferida

5. Esta categoria refere-se ao ingresso de recursos sem que anteriormente ocorra o registro de reconhecimento de direito, portanto, não provocando alterações na situação patrimonial do ente público. Estamos falando da:
- a) Receita Extraordinária
  - b) Receita Originária
  - c) Receita Extraorçamentária
  - d) Receita Derivada
  - e) Receita Efetiva
6. Dentre os tipos de tributos, qual é a diferença fundamental entre os impostos e as contribuições de melhoria? Com base nessa diferença, as taxas se assemelham mais à qual desses outros dois tipos de tributos?

# UNIDADE 4

## NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, DÉFICITS E DÍVIDA PÚBLICA



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a importância do gasto público na atividade do governo; e
  - ▶ Entender os conceitos de necessidades de financiamento do setor público, déficit e dívida pública.
-

# NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, DÉFICITS E DÍVIDA PÚBLICA

Caro estudante,

Vimos na Unidade anterior conceitos ligados à obtenção (receita pública), ao dispêndio (despesa pública), à gestão (orçamento público) e à criação (crédito público) de dinheiro para o atendimento das necessidades públicas. Nesta Unidade serão apontados aspectos relativos ao gasto público e às áreas que as diferentes esferas de governo despendem tais valores; como as receitas e as despesas públicas se relacionam e como essa questão causa as necessidades de financiamento do setor público. A partir dessa relação também será possível entender do que se trata o tão mencionado na realidade brasileira “déficit público”. E, ainda, veremos assuntos relacionados às dívidas públicas, representativas do crédito público e, também, relevantes para a realidade da administração pública do nosso país.

Então, vamos retomar os trabalhos e desejamos a você ótimos estudos e boas reflexões!

## O Gasto Público e o Tamanho do Governo

Como afirmam Giambiagi e Além (2011), uma das frases mais repetidas ao longo das últimas décadas no Brasil é a máxima “é preciso reduzir o gasto público”. Realmente, essa redução torna-se necessária

em alguns momentos para compensar uma expansão muito elevada dos gastos públicos ocorrida em anos anteriores, tenha isso sido gerado pela necessidade de aumento da poupança pública ou por motivos ligados à inflação. Embora a frase faça sentido, é importante ter sempre em mente que é muito provável, ao menos em algum momento, que todas as pessoas de alguma forma irão usufruir de serviços públicos, seja em serviços como saúde, educação, segurança ou bens como ruas, estradas e praças, e é necessário dinheiro para manter essa estrutura pública, portanto, tais gastos sempre irão existir.

É importante também saber que o administrador público no processo de decisão de como irá aplicar ou realizar os gastos públicos, naturalmente, exercerá escolhas sobre qual atividade irá priorizar, as quais podem agradar uma parte da população e não a outra. Essa dinâmica é facilmente ilustrada se for notado que não é difícil, pelo menos em algum momento, qualquer um de nós já ter reclamado de uma ou outra ação de alguma esfera do governo ou a forma que conduziu suas aplicações de recursos.

Não é surpresa dizer que é muito mais fácil criticar de forma generalizada e cobrar genericamente a redução dos gastos públicos, do que desempenhar de fato a atividade de definição das prioridades da gestão pública. Por exemplo, um governante de qualquer instância (presidente, governador ou prefeito) pode ter de decidir entre aplicar recursos na construção de um novo hospital público que irá atender uma parcela carente da população ou realizar uma importante rodovia interestadual que possibilitará o escoamento da produção de uma importante região agrária.

*Perceba que essa dinâmica de escolhas a que está sujeito o administrador público tem relação com as discussões de governabilidade e com as organizações políticas, assunto abordado na Unidade 2.*

Giambiagi e Além (2011) afirmam que o governo é responsável por algo próximo de 15% do emprego e seu consumo corrente por

20% do PIB, baseando-se em dados de contas nacionais. Esses autores alertam para o fato de essa classificação se distanciar da que figura as estatísticas de decomposição do gasto público na contabilidade fiscal. Isso se dá porque os 20% do PIB equivalem ao somatório dos gastos com pessoal e compra de bens e serviços em geral. Dessa forma, está excluindo as despesas referentes a subsídios, transferências previdenciárias e juros da dívida pública, essas contas são excluídas na apuração da “receita tributária bruta” na contabilidade nacional para que se obtenha a “receita tributária líquida”. O tamanho da participação do governo na economia também pode ser medido pela receita tributária bruta, nesse caso o brasileiro é de 35% do PIB.

---

É importante ter em mente que o governo é uma entidade que capta recursos por meio de impostos cobrados de uma parte da população, com a intenção de realizar a transferência de tais recursos para outra parte da população. Apesar dessa concepção, na prática, o mais correto é imaginar que um indivíduo seja, ao mesmo tempo, contribuinte e beneficiário do gasto público, já que ele irá pagar uma parcela de impostos e usufruirá ao menos algum tipo de benefícios.

---

Diante das várias críticas feitas ao governo e /ou à forma de atuação dos governantes, é possível fazer uma pergunta: onde o governo gasta os recursos? Esta pergunta surge pelo raciocínio da existência de contribuição que, na percepção do volume de impostos pagos pela população, geram volume considerável de dinheiro e, muitas vezes, a contrapartida não é visualizada tão facilmente. Pois bem, existe um conjunto de funções consideradas como “típicas de governo”. Isso significa que se tais funções não forem assumidas pelo governo, ninguém mais o fará ou, por se tratar da oferta de bens públicos, isso será feito de forma parcial ou insatisfatória. Entre as mais importantes, podemos destacar estas:

- ▶ saúde;
- ▶ educação;
- ▶ policiamento;
- ▶ defesa nacional;
- ▶ justiça;
- ▶ regulação; e
- ▶ assistencialismo.

Dessas funções, é fato que saúde e educação muitas vezes são assumidas pela iniciativa privada. Entretanto, é necessário lembrar que nem todas as pessoas têm condições de arcar com os custos desses serviços quando oferecidos por entidades privadas, assim o governo se torna responsável pela oferta desses serviços às camadas mais carentes da população. De uma forma mais ampla, é possível dizer que o governo não tem necessidade alguma de disponibilizar, por exemplo, cebolas e tomates para a população, entretanto, se pretende garantir uma sociedade mais justa, torna-se sua responsabilidade providenciar boas condições nos hospitais e nas escolas públicas. Outro fato relevante são as externalidades positivas propiciadas pela intervenção do governo nessas áreas, uma vez que uma população mais preparada e saudável tende a contribuir mais para o desenvolvimento do país.

Dependendo do estágio evolutivo de determinada nação, além de características da sua economia e também da sua cultura, é possível que outras funções passem a fazer parte em maior ou menor medida do leque de responsabilidades do poder público. O exemplo mais latente de um desses casos é o advento dos pagamentos de aposentadorias e pensões, os quais representam parcela relevante do gasto público. Embora existam nações cuja cultura prega que os filhos pequenos de hoje serão os adultos responsáveis pelo sustento de seus pais idosos no futuro, essa é uma atividade que tem ficado cada vez mais a cargo dos governos. Exceções a isso aparecem pelo surgimento e expansão das várias modalidades de previdência privada.

Conforme Giambiagi e Além (2011), como os governos assumem um amplo conjunto de responsabilidades, não é tão estranho pensar que já existem países em que os gastos do governo já chegam a 40% ou 50% do seu PIB. É interessante mencionar a divisão das

responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, ou seja, existem atividades que ficam a cargo do Governo Federal, outras do estadual ou do municipal. É muito fácil visualizar a associação de algumas responsabilidades com o respectivo nível de governo, por exemplo, é esperado que o Governo Federal seja o responsável pela atividade de defesa nacional, enquanto o governo municipal tenha responsabilidade pela manutenção das praças de sua cidade. Apesar disso, a definição de qual é a responsabilidade de cada instância de poder depende de cada país, levando em consideração inclusive seu momento histórico.

Historicamente, no Brasil, o Governo Federal assumiu a responsabilidade do ensino de nível superior, apesar da existência de algumas universidades estaduais, assim como das atividades relacionadas à defesa e à segurança pública. Já os governos estaduais, normalmente, se responsabilizam pelo ensino médio e pela segurança pública, enquanto os governos municipais se encarregam do ensino primário e da limpeza urbana. Uma atividade dividida entre estados e municípios é o saneamento. Os serviços de saúde são divididos entre as três esferas de governo e, nos últimos anos, têm sido gradualmente descentralizados. O setor de transportes também é uma área compartilhada pelos diferentes níveis de governo, a União tem ficado responsável pelas maiores rodovias do país e algumas estradas interestaduais de significativa importância regional; os estados pelas rodovias estaduais; e os municípios pelo transporte urbano.

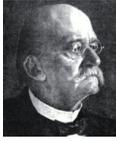
## Tendências Evolutivas do Gasto Público

Segundo Giambiagi e Além (2011), o esforço de guerra (gastos militares) foi, historicamente, um dos determinantes mais importantes da expansão do gasto público no mundo. Seus comentários se apoiam na elevação significativa dos gastos públicos na ocasião da Primeira Guerra Mundial (1914/1918) e da Segunda Guerra Mundial (1939/1945), que não foram revertidos nos períodos posteriores ou o foram de forma parcial.



### Saiba mais

### Adolph Wagner



Adolph Wagner (1835-1917) foi um economista alemão, estudioso de finanças públicas e defensor do agrarianismo. É considerado o principal protagonista da escola econômica e de política social conhecida como “socialismo estatal”. Fonte: Biografias y Vidas (2015).

Torna-se interessante mencionar que o crescimento dos governos é algo bastante antigo e antecede o século XX.

Adolph Wagner, na década de 1880, baseado no retrospecto da época e em tendências anteriores, formulou o que se tornou conhecido como “lei de Wagner” ou “lei dos dispêndios públicos crescentes”. Essa lei argumentava que o desenvolvimento do

que se convencionou chamar das modernas sociedades industriais, provocaria fortes pressões em favor de elevações do gasto público, algumas décadas depois.

Realmente se as causas da elevação dos gastos públicos fossem apenas as guerras, a tendência de alta deveria ter se encerrado após 1945, fato que não ocorreu, pois se percebe no mundo todo que a participação dos gastos do governo na economia é muito maior hoje que em 1950, isto é, depois da última grande guerra. Assim, há outras causas que explicam a tendência de elevação dos gastos públicos, duas delas são consideradas como principais: fatores demográficos e urbanização.

*Observe que essas causas já foram mencionadas quando falamos da influência da política fiscal sobre a economia na Unidade 3, assim, é possível ver que a elevação dos gastos públicos tratada aqui está diretamente associada à elevação da carga tributária comentada anteriormente.*

Os fatores demográficos estão inteiramente ligados ao progressivo envelhecimento da população. Conforme uma maior proporção da população torna-se idosa, se elevam os gastos totais com saúde, bem como as despesas previdenciárias.

De acordo com Giambiagi e Além (2011), a urbanização, embora tenha ocorrido antes em várias economias, é um fator muito importante no caso do Brasil depois das décadas de 1940/1950.

A população urbana brasileira entre 1950 e 1980 evoluiu de 36% para 68%, como ocorreu anteriormente nas economias mais avançadas do processo de industrialização, essa mudança provocou fortes alterações na demanda por gasto público da sociedade. Quando a população é na maior parte rural, muitas vezes as pessoas sobrevivem com o processo de agricultura de subsistência, não ocorrem grandes aglomerados populacionais e, praticamente, não existe o conceito de serviços públicos. Ao migrar para os centros urbanos, a população passa a demandar esse tipo de serviços, em especial aqueles ligados à saúde, à educação e à criação de uma infraestrutura de transportes urbanos.

É preciso que os governos consigam manter um equilíbrio entre esses fatores descritos e as legítimas pressões em favor de um gasto público nos chamados “setores sociais”. Nesse contexto, Giambiagi e Além (2011), buscando concluir tal assunto, argumentam ser correto o aumento do gasto público, entretanto, ao mesmo tempo, do ponto de vista da política anti-inflacionária, é necessário que, se isso ocorrer, seja com o financiamento por impostos ou somente por meio de pequeno aporte em termos de dívida pública, preferindo que não ocorra elevação da relação dívida/PIB, desde que a economia esteja em processo de expansão.

Deve haver um empenho dos governantes no consumo dos gastos públicos de forma que esses gastos consigam atender às demandas sociais e ao mesmo tempo não ultrapassem os limites infringidos por um combate à inflação, isto é, deve haver por parte dos governantes comprometimento com as especificações orçamentárias para atender às demandas da sociedade.

## Financiamento do Setor Público

Nesta seção serão tratados os principais aspectos relacionados ao financiamento do setor público, as fontes de informações e as principais origens, de recursos para o implemento das atividades da gestão pública.

## Fontes de Dados

Giambiagi e Além (2011) afirmam que na maioria dos países há pelo menos duas instituições responsáveis pela divulgação da situação fiscal. Uma delas é o órgão responsável por organizar as Contas Nacionais (CN), que refletem a condição global da contabilidade do país, normalmente incluem uma série de dados relativos ao universo do governo. A outra instituição é a que tem responsabilidade pelas estatísticas e desempenho das contas do setor público, mês a mês, normalmente essa atividade é desenvolvida pelo Ministério da Economia do país ou pelo seu Banco Central (BC).

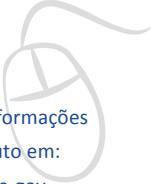
---

Usando a terminologia fiscal, é de costume denominar “governo” ou “governo no conceito da contabilidade nacional” a conjuntura agregada das esferas nacional, estadual e federal, excluindo as empresas estatais, pois nas Contas Nacionais essas empresas são consideradas parte do setor privado. Por outro lado, o conceito de “setor público” abrange o governo e as empresas estatais das três esferas.

---

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão responsável, no Brasil, pela apuração das Contas Nacionais, dessa forma, foi por muitos anos uma importante fonte de informação para apuração da situação fiscal do país. Entretanto, os dados do IBGE foram gradativamente deixando de ser referência nesse debate por três motivos:

- ▶ em função das discrepâncias entre os dados fiscais da CN e do BC;
- ▶ por se tratarem de dados:
  - ▶ anuais;
  - ▶ divulgados com grande defasagem (normalmente, no segundo semestre do ano posterior ao período base);
- e



Obtenha mais informações sobre este instituto em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 9 jun. 2015.

- ▶ sujeitos a significativas revisões, fatores que justificam o não uso dessas informações para análises da conjuntura econômica;
- ▶ porque o IBGE não forneceu os dados do quadro correspondente à formação e à poupança do governo na revisão metodológica de 1997, tal informação era a mais importante de todas as demais por ele divulgadas até aquela dada em termos fiscais.

O resultado fiscal que é amplamente utilizado por analistas no Brasil é o apurado pelo BC, e esse se refere às denominadas “Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)”. Os dados que o Banco Central divulga incorporam três itens:

- ▶ o governo central, o qual corresponde ao somatório das contas do Governo Federal, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e do próprio BC;
- ▶ os estados e municípios; e
- ▶ as empresas estatais, que incluem tanto as empresas federais quanto as estaduais e municipais de propriedade desses respectivos governos.

As NFSPs representam somente o resultado da diferença entre receitas e despesas, é importante mencionar que os dados disponibilizados pelo BC não permitem visualizar o que causa essa discrepância. Para conseguir identificar as razões dessas diferenças, são necessárias informações de outros órgãos federais, entre eles a Secretaria da Receita Federal (SRF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o INSS.

### **Poupança do Governo e Déficit Público**

Como argumentam Giambiagi e Além (2011), não é raro ler notícias com opiniões de pessoas dizendo que o governo tem poupança negativa, já que tem déficit. Essa afirmação, no entanto, está incorreta. Isso porque a poupança do governo realmente pode ser negativa e o

governo ao mesmo tempo pode gerar um déficit público, entretanto, esses dois conceitos não devem ser confundidos.

De uma forma genérica, as necessidades de financiamento do governo equivalem à somatória do seu consumo com os juros da sua dívida do governo e o investimento do governo menos a receita tributária dele. É importante lembrar que o conceito de “governo”, para efeitos das contas nacionais (CN), incorpora o universo composto pelo governo central, os estados e os municípios, excluindo as empresas estatais. Nesse sentido, podemos definir a poupança do governo como a receita tributária menos o consumo e os juros da dívida governamental.

*Dessa maneira, é possível ter poupança positiva e mesmo assim ter um déficit público, basta que esse saldo seja inferior aos investimentos realizados pelo governo. Portanto, ter um déficit não significa automaticamente que a poupança seja negativa.*

Nesse sentido, como argumenta Matias-Pereira (2012), o déficit decorre da baixa capacidade de poupança do país, o qual o leva a endividar-se, ao longo do tempo, para que seja capaz de manter o nível de investimentos do Estado em um nível considerado como adequado.

### **Necessidades de Financiamento do Setor Público**

Como já mencionado, o conceito oficial de necessidades de financiamento do setor público é o disponibilizado pelo BC, o qual engloba o governo e as empresas estatais.

Segundo Giambiagi e Além (2011), as NFSPs se referem à variação do endividamento do setor público não financeiro com o sistema financeiro e o setor privado, doméstico e internacional, conforme os critérios do manual de estatísticas fiscais, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O termo “endividamento” se refere, nesse contexto, ao conceito de dívida líquida do setor público, o qual desconta os ativos financeiros em poder do setor público da dívida bruta. A interpretação é que se a dívida líquida se eleva (reduz),

é devido à ocorrência de um déficit (superávit). A base monetária é percebida, nessa definição, como uma forma de dívida, entretanto, tendo o não rendimento de juros como uma característica. Como o déficit refere-se ao setor público não financeiro, é importante notar que ele exclui os resultados dos bancos oficiais como o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

---

Vale lembrar que, para a apuração da dívida pública, são tratados como ativos, a fim de se obter a dívida líquida, apenas os de caráter financeiro, ou seja, não se considera a existência de ativos reais, que poderiam ser amortizados da dívida financeira e, nesse caso, se aproximarem de um conceito de “**patrimônio líquido\***” do setor público.

---

• **Patrimônio líquido** – no  
 • contexto das Ciências  
 • Contábeis, equivale à  
 • diferença entre ativos e  
 • passivos, representando  
 • a parte da entidade que é  
 • um direito residual, após  
 • abatimento das dívidas,  
 • dos proprietários. Fonte:  
 • Ludícibus (2009).  
 • .....

Esse fato explica o motivo de as privatizações não serem consideradas receita no processo de apuração do déficit público. No Brasil, há uma recomendação técnica desde 1991 para não incluir as privatizações na receita.

O motivo de expurgar a privatização da apuração do déficit público está ligado exatamente à finalidade do que pretendemos avaliar com o cálculo dele, que se trata do impacto do setor público sobre a demanda agregada. Ao investir em uma empresa, um governo está exercendo certo impacto sobre a demanda, pois está estimulando a economia. Por outro lado, quando realiza a privatização de uma empresa, ocorre um ativo financeiro que é transferido da conta de uma aplicação do comprador para a conta do governo, não havendo outros efeitos econômicos. A primeira situação gera efeitos significativos sobre os fluxos econômicos, enquanto na segunda ocorre apenas uma transferência de valores financeiros de um agente para outro. Isso motiva o entendimento de que os investimentos afetam o déficit público, enquanto isso não ocorre pelo advento das privatizações.

Giambiagi e Além (2011) ponderam que o problema nessa situação é que as privatizações deveriam implicar um superávit fiscal,

considerando que o déficit público é interpretado como a variação da dívida líquida e, se houve variação significa que as contas fiscais geraram um resultado diferente de zero. Esse é o motivo pelo qual o BC, para apurar o valor das NFSP, considera o efeito da privatização na variação da dívida pública.

Nesse sentido, o BC, para calcular a variação da dívida líquida do setor público (DLSP), subtrai da NFSP o valor das privatizações e adiciona o valor de outros ajustes patrimoniais. A expressão disso é:

$$\Delta DLSP = NFSP - \text{Privatizações} + \text{Outros Ajustes Patrimoniais}$$

O símbolo  $\Delta$  indica variação. Perceba que quando a privatização é usada para o abatimento da dívida pública, não há impacto sobre as NFSPs. Por outro lado, se os recursos da receita provenientes da venda de uma estatal são gastos, as NFSPs são pressionadas, isso ocorre porque a privatização não é considerada receita e a despesa afeta o déficit, entretanto, o efeito disso sobre a dívida é compensado pela privatização, como resultado desse procedimento surge a dívida que permanece constante, apesar de verificarmos um déficit.

Os outros ajustes patrimoniais que figuram na expressão de cálculo são elementos que impactam o valor da dívida e não estão ligados à ocorrência de déficit. Nesse grupo se enquadram as variações patrimoniais decorrentes de mudança do valor do estoque financeiro carregado do passado. Exemplos disso são as desvalorizações cambiais quando o governo tem dívidas em moeda estrangeira.

De uma forma abrangente, o conceito de déficit público é o de NFSP, o qual engloba as três esferas de governo, a previdência social, as empresas estatais e as agências descentralizadas (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Segundo Matias-Pereira (2012), o Banco Central e a Secretaria do Tesouro Nacional consideram três modalidades de déficit:

- ▶ **Déficit primário** – modalidade que inclui todas as receitas, mas nas despesas exclui a parte relativa ao pagamento de juros.
- ▶ **Déficit operacional** – representado pelo somatório do resultado primário com as despesas com juros reais,

isto é, exclui somente a parte que extrapola a inflação dos juros pagos pelo governo sobre a dívida pública. Dessa forma, registra os gastos primários (salários, investimentos, aposentadorias e outras despesas) e o pagamento dos juros reais (excluída a inflação). Em economias com alta inflação, o uso desse conceito é mais adequado.

- ▶ **Déficit nominal** – refere-se ao déficit total do setor público, no qual são incluídas todas as despesas e receitas. Esse conceito é o mais utilizado em termos internacionais, pois facilita efetuar comparações entre os países em relação ao déficit público de cada um. Com o advento do Plano Real, cuja implantação ocorreu em junho de 1994 e que resultou na estabilização da economia, o Brasil passou a utilizar o conceito nominal.

Matias-Pereira (2012) alerta que o déficit público estrutural torna-se inconveniente para o desenvolvimento econômico do país ao passo que causa a elevação da dívida pública e obriga, por consequência, o governo a elevar as taxas de juros.

## Dívida Pública

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), dívida pública significa o conjunto de compromissos assumidos com terceiros pelo Estado. Assim, a dívida pública é uma decorrência das operações creditícias executadas pelo Estado, quando tomador de empréstimos. Podem ser encaradas também como os compromissos da entidade pública resultantes de operações de créditos, com a finalidade de atender às necessidades dos serviços públicos, devido a orçamentos deficitários, caso em que o governo emite títulos de curto prazo, ou para investimentos de valor elevado, o qual justifica a busca de empréstimos ou de financiamentos de longo prazo.

Existem casos de dívidas do Estado que não se encaixam no conceito de dívida pública, exemplos dessa situação são casos em que o Estado é condenado judicialmente a pagar determinada quantia ou

quando o poder público honra, com atraso, compromissos assumidos previamente. Casos como esses originam dívidas não caracterizadas como empréstimo público, seguindo um regime tributário diferente. Esses casos recebem a denominação de dívidas administrativas.

*Vale ressaltar que a forma como a dívida pública se comporta é uma variável relevante na área das finanças públicas. O motivo disso é que a dívida pública se configura como um dos principais indicadores de solvência fiscal dos governos.*

Conforme Crepaldi e Crepaldi (2013), a competência para o tratamento da dívida pública é privativa do Senado e suas atribuições:

- ▶ dependem de autorização do Senado – as operações de natureza financeira, sejam de interesse da União, dos estados ou dos municípios, isto é, não é suficiente a iniciativa do executivo;
- ▶ são o reforço das limitação a que essas pessoas estão sujeitas;
- ▶ são o endividamento indireto também está sujeito a restrições.

As autoridades do poder executivo podem celebrar os empréstimos, mas só o legislativo tem a competência de autorizá-los. Essa autorização ocorre por meio de lei, disciplinando:

- ▶ a exigência de Lei Complementar;
- ▶ a vedação ao BC para conceder empréstimos; e
- ▶ a permissão do BC para elevar ou reduzir a liquidez.

De acordo com Matias-Pereira (2012), com o advento do controle da inflação possibilitado depois da adoção do Plano Real em 1994, o Brasil foi levado a conviver com elevados déficits fiscais. Isso ocorreu em virtude da fortíssima redução da inflação, a qual funcionava como um imposto, permitindo ao governo cumprir o seu orçamento

de maneira mais fácil. Com a ausência da inflação e sem possuir uma base tributária consistente para o país, o Governo Federal para poder manter o Plano Real teve de se valer do endividamento público.

O que podemos considerar como a principal consequência do desequilíbrio fiscal foi a acelerada elevação da Dívida Líquida Interna do Setor Público (DLSP). No ano de 1995, primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a dívida líquida total do setor público representava 30% do PIB. Em 1999, no segundo mandato do Governo FHC, a dívida líquida total do setor público chegou a 53% do PIB. Esse indicador atingiu 55,5% do PIB em dezembro de 2002. No final de 2003, no mandato do governo Lula, atingiu 57,18% do PIB. Ao final de dezembro de 2007, primeiro ano do segundo mandato do Governo Lula, houve uma redução desse índice para 42,8% do PIB (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Lembre-se de que a dívida pública resulta do acúmulo de déficits públicos, isto é, receitas menos despesas, sendo os juros da dívida incluídos nessas despesas. Nesse sentido, a dívida pública se configura em um mecanismo fundamental utilizado pelo governo, pois possibilita que os bens públicos demandados pela sociedade não tenham sua oferta dependente da capacidade de arrecadação de tributos.

Segundo Matias-Pereira (2012), a dívida pública brasileira considerada como proporção do PIB não se encontra desalinhada dos padrões internacionais. No que se refere à dívida bruta, o perfil de dívida pública brasileira se compara ao da média encontrada para os países da zona do Euro.

---

A dívida pública consiste em um mecanismo essencial para a atuação do governo, pois ela permite que os bens públicos demandados pela sociedade não fiquem com sua oferta dependente da capacidade de arrecadação de tributos.

---

Os dois grupos representantes da maior parte da dívida pública brasileira são: a dívida mobiliária interna e a dívida pública externa.

Matias-Pereira (2012) argumenta que a DLSP brasileira, em fevereiro de 2012, situava-se no patamar de 37,5% do PIB. Tal resultado configura-se como bastante favorável, seja para o desempenho macroeconômico nacional ou seja para a solvência do setor público. O autor aponta como principal motivo para essa redução do montante do DLSP os superávits primários nas contas públicas, os quais foram permitidos pela carga tributária elevada e crescente.

A dívida pública bruta, em fevereiro de 2012, representava 55,7% do PIB. Podemos constatar que pouco mais de dois terços dessa dívida se trata de títulos públicos emitidos no mercado doméstico. Tais títulos correspondem à dívida mobiliária interna e são negociados pelos três níveis de governo com as instituições financeiras, fundos de investimento, empresas e pessoas físicas. É importante destacar que a maior parte da dívida mobiliária do setor público é de emissão do Governo Federal, esses passivos dos governos estaduais e municipais são pouco expressivos.

---

A dívida pública mobiliária interna federal é relevante em função do seu tamanho e, também, pela sua influência na rolagem da dívida pública. Essa rolagem acontece por leilões regulares e eventuais no mercado financeiro.

---

Com relação à dívida pública externa brasileira, ela se concentra principalmente em compromissos com bancos, em seguida por passivos com o setor privado. Vale destacar que a maior parte do endividamento brasileiro é composta de compromissos de longo prazo. Além disso, apesar dos compromissos com entidades externas em montante relevante, há maior concentração com credores nacionais. Considerando-se a dívida bruta, os passivos com estrangeiros equivalem a 17,8% do PIB, ao mesmo tempo, as exigibilidades em moeda nacional representam 60,3% do PIB.

Para finalizar, é interessante salientar que os governos conseguem atingir o equilíbrio fiscal e a continuidade da tendência de redução da dívida pública por meio do compromisso constante com as metas fiscais em conjunto com o crescimento sustentável do PIB. Dessa forma,

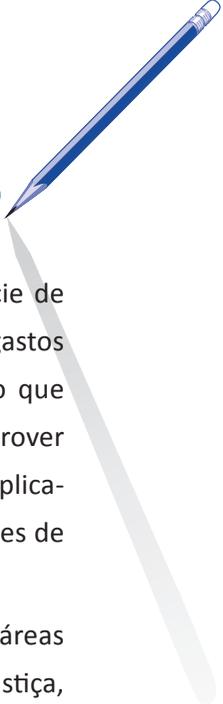
um gestor público deve ficar atento a esses elementos para garantir os objetivos tão relevantes para as contas públicas em si, como para o perfil macroeconômico da nação.

### Complementando...

Se desejar aprofundar-se nos conceitos tratados nesta Unidade, inclusive com um olhar mais amplo em termos da visão clássica das finanças públicas e das experiências internacionais, sugerimos estas leituras:

- 📌 GRUBER, Jonathan. *Finanças públicas e política pública*. 2. ed. São Paulo: LTC, 2009. 500 p.
- 📌 MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas: teoria e prática*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

# Resumindo



Nesta Unidade entendemos que existe uma espécie de unanimidade da opinião social que pede a redução dos gastos públicos. Entretanto, compreendido como o mecanismo que permite aos governantes exercerem a suas atividades de prover o bem-estar social, o processo de escolha de onde será aplicado o gasto público se torna um desafio para os governantes de qualquer esfera política.

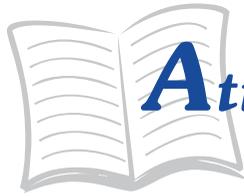
Os gastos públicos garantem a manutenção de áreas como saúde, educação, policiamento, defesa nacional, justiça, regulação e assistencialismo. Mesmo quando uma ou outra dessas áreas têm a permissão de exploração pelo setor privado, exemplos mais comuns da saúde e educação, o governo ainda é o responsável pelo provimento desses serviços às camadas sociais que não têm condições de arcar com os custos desses serviços privados.

Há uma tendência de evolução dos gastos públicos ao longo dos anos. Embora identifiquemos que as guerras causaram um salto nesses gastos, sua não redução em períodos posteriores indicam outros fatores para a causa ou manutenção dessa tendência de crescimento. Os dois principais motivos para isso são identificados como fatores demográficos (envelhecimento da população) e urbanização.

O resultado fiscal, que é amplamente utilizado por analistas no Brasil, é o apurado pelo BC e se refere às denominadas “Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)”. As NFSPs representam somente o resultado da diferença entre receitas e despesas, é importante mencionar que os dados

disponibilizados pelo BC não permitem visualizar o que causa essa discrepância.

As NFSPs representam o déficit fiscal do setor público. No caso da existência de déficit, o que tem se configurado recorrente no caso brasileiro, para poder cumprir seu orçamento, o governo se utiliza da prática de endividamento, o que consiste na formação da figura da dívida pública. É possível encarar a dívida pública como um mecanismo essencial utilizado pelo governo, pois permite que a oferta de bens públicos demandados pela sociedade não se torne dependente da capacidade de arrecadação de tributos.



## **Atividades de aprendizagem**

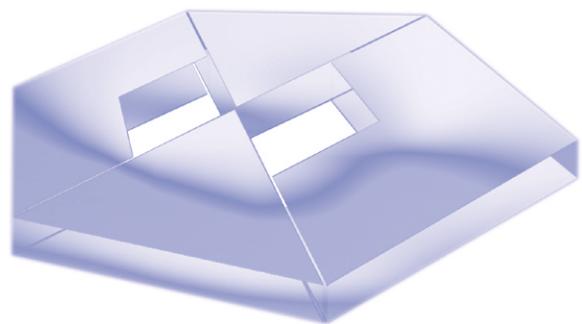
Muito bem, depois de concluir mais uma Unidade, você pode realizar as atividades propostas a seguir. Lembre-se de que seu tutor está à sua disposição caso precise de ajuda.

Bons estudos!

1. Comente as principais áreas de gasto público existentes. Identifique alguns exemplos de casos recentes desses gastos na sua cidade e região e os elenque. Em um segundo momento, tente fazer um paralelo dos gastos que levantou com os dos seus colegas de curso. Essa tarefa permitirá que vocês observem semelhanças ou paralelos entre os gastos públicos dos seus governantes locais.
2. Tendo por base as duas principais razões que contribuem com a tendência evolutiva dos gastos públicos, qual delas você considera a mais importante? Justifique sua resposta.
3. Em termos de apuração fiscal, existe alguma diferença entre “governo” e “setor público”? Explique sua resposta.
4. O que são as Necessidades sobre o Financiamento do Setor Público (NFSP)? Qual a sua relação com o déficit público?
5. Do que se trata a dívida pública? Esse elemento tem alguma importância no exercício da atividade do governo? Explique.

# UNIDADE 5

## TÓPICOS ESPECIAIS EM FINANÇAS PÚBLICA



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender o federalismo fiscal e analisar suas relações com a reforma tributária;
  - ▶ Discutir sobre a necessidade da reforma tributária brasileira; e
  - ▶ Reconhecer o problema previdenciário no Brasil.
-

# TÓPICOS ESPECIAIS EM FINANÇAS PÚBLICAS

Prezado estudante,

Começamos agora a última Unidade da nossa disciplina. Após a compreensão de vários assuntos importantes e essenciais para a atuação e análise das finanças públicas, nos deparamos aqui com alguns dos casos especiais ou mais específicos dessa área do conhecimento. Existem muitos tópicos que poderiam ser explorados nesta parte, mas entre eles foram selecionados os que acreditamos merecerem ser discutidos em função da sua forte relevância na atualidade. Assim, esta Unidade dedica-se, de uma forma mais particular, aos temas federalismo fiscal e reforma tributária e ao problema previdenciário brasileiro.

Continuemos então!

## O Federalismo Fiscal e a Teoria das Finanças Públicas

O federalismo é uma forma de governo cujo ordenamento jurídico é definido pela distribuição de competências política, econômica ou administrativa entre os entes da federação por meio da sua constituição. O Brasil, como muitos outros, é um país que atua com o federalismo. Como sabemos há três níveis de governo em nossa federação: o central denominado União; o intermediário, composto pelos estados e pelo Distrito Federal; e o local, exercido pelos municípios.

O federalismo fiscal é a área preocupada com as competências tributárias do país e, dessa forma, das normas que conduzem o

desenvolvimento econômico das regiões. O grande problema no caso brasileiro é, por ser tratar de uma nação com proporções territoriais tão extensas, o de haver distorções distributivas de recursos e, conseqüentemente, conflitos nas discussões de ordem política.

*Lembre-se das discussões da Unidade 2 sobre a fragmentação e a competição das organizações políticas. No caso brasileiro, em virtude da grande extensão territorial e de fortes diferenças entre as regiões, esse aspecto torna-se de caráter bastante relevante.*

Sabemos que a teoria das finanças públicas, aplicada aos sistemas fiscais com diferentes níveis de governo, conduz ao aceite de que os bens públicos devem ser ofertados e seus custos divididos entre os residentes da região que se beneficiam deles. Nesse contexto, a principal dificuldade teórica do federalismo fiscal é a definição da estrutura ótima do setor público, no sentido de atribuir responsabilidades aos subconjuntos geográficos adequados da sociedade, para que seja possível tomar decisões sobre as atribuições específicas, conforme Oates (*apud* MATIAS-PEREIRA, 2012).

Na concepção desse autor, o problema se torna ainda mais complexo no momento em que, no empenho de se alocar provisão de bens públicos distintos, entre outras variáveis, forem consideradas as externalidades interjurisdicionais. Os governos muitas vezes usam mecanismos compensatórios no intuito de reduzir a perda em função dessas externalidades. Devido à existência de desigualdades entre as unidades da federação, é necessário que o governo utilize mecanismos compensatórios, no caso, as transferências **intergovernamentais\***. Essas medidas são tomadas com a intenção de assegurar níveis mais uniformes de prestação de serviços públicos. Não é surpresa dizer que em países com nível de desenvolvimento menos avançado, políticas nesse sentido são fundamentais ao sistema governamental para que possam mitigar as diferenças espaciais e interpessoais de renda.

**Intergovernamental** – é aquilo entre dois ou mais governos ou governadores. Fonte: Ferreira (2001).

*Veja como os assuntos têm um forte inter-relacionamento, observe que as transferências aqui são as que auxiliam na execução da função distributiva do governo, como discutido na Unidade 1.*

Dessa forma, toda a previsão de bens e serviços públicos, baseada na arrecadação tributária e em um sistema federal, nas transferências intergovernamentais, poderá fazer uma busca de recursos por meio da dívida pública. Isso pode surgir em face da possibilidade de existência de déficit, como convencionado pela teoria e discutido na Unidade anterior, e, ao mesmo tempo, da necessidade de atendimento das demandas da sociedade na figura dos bens e serviços públicos.

Rezende (1995) aponta dois aspectos fundamentais do federalismo fiscal brasileiro: as imensas disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país. Como ocorre naturalmente nas economias federativas, a União precisa empenhar vários esforços para diminuir as disparidades regionais de desenvolvimento e, para tanto, os mecanismos fiscais costumemente têm um papel importante nessa conjectura. Devido à expressiva presença do Estado na vida econômica, no Brasil, o sistema tributário tem um papel de destaque na política de desenvolvimento regional, havendo frequentemente conflito entre as demandas por maior autonomia dos estados, com maior grau de desenvolvimento e com as pressões por elevação de transferências compensatórias realizadas pelos estados menos desenvolvidos.

Com relação à forte tradição municipalista, segundo Rezende (1995), percebemos que ela toma contornos mais intensos com a Constituição Federal de 1998, quando os municípios foram reconhecidos como membros da federação, o que os deixou em situação igualitária com os estados no que se refere a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. No campo do federalismo fiscal, as grandes consequências disso são o amplo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais similares às que beneficiam os estados. Essa relativa independência dos municípios em relação aos estados no sistema tributário brasileiro é a causa de importantes distorções que aumentam os desequilíbrios da repartição da

receita tributária brasileira, o que, por sua vez, torna ainda mais difícil a negociação de reformas que sejam capazes de trazer propostas de um novo equilíbrio federativo. Percebe-se a condição de descentralização do poder no Estado brasileiro.

Segundo Matias-Pereira (2012), assuntos como federalismo fiscal, descentralização e autonomia de governos subnacionais são temas relevantes nas discussões sobre as maneiras de articulação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. O desenvolvimento regional fundamentalmente é financiado pela distribuição dos recursos tributários e pela autonomia dos entes federativos, os quais se tornam condições fundamentais para que ele possa acontecer.

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos estados e municípios um grande aumento na sua capacidade de arrecadação própria, concluindo dessa forma, o processo de descentralização iniciado em meados da década de 1970, regatando o princípio de federalismo fiscal deixado de lado com o início do primeiro governo militar, em meados dos anos de 1960. Além de aspectos já comentados, essa Constituição também buscou reduzir as desigualdades regionais por meio da criação de fundos específicos para financiar as regiões menos desenvolvidas. Os chamados Fundos Constitucionais tinham fontes bem definidas de recursos (IR e IPI), são três esses fundos: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Esses fundos são constituídos por 3% da arrecadação do IR e do IPI. Do montante total, 60% são alocados ao FNE e os demais fundos ficam com os 40% restantes (MATIAS-PEREIRA, 2012).

*Como mencionamos, a condição do federalismo fiscal brasileiro dificulta o processo de reforma tributária, normalmente, comentado e visto como necessário na nossa atualidade. O tópico seguinte trata dessa questão.*

## A Questão da Reforma Tributária no Brasil

Há uma série crescente de pressões dos diversos segmentos econômicos, políticos e sociais para que seja promovida uma reforma tributária no Brasil. O que provoca essa situação é a necessidade de efetuar um alinhamento do sistema tributário existente com as atuais demandas socioeconômicas e ambientais do país.

Conforme Giambiagi e Além (2011), a carga tributária brasileira é a mais elevada entre os países considerados em processo de desenvolvimento, também conhecidos como “economias emergentes”. Isso significa que o ônus tributário ao qual a sociedade tributária está submetida já é bastante elevado. Dessa forma, uma nova reforma tributária deveria ter como grande finalidade um aumento de qualidade da tributação.

Matias-Pereira (2012) argumenta que as principais forças motivadoras das pressões à reforma tributária são: i) a falta de legitimidade do sistema tributário; ii) a desestabilização do equilíbrio de forças que sustentam o “pacto tributário”; e iii) a necessidade de adaptação ao dinamismo do país.

Esse autor comenta que a carga tributária brasileira vem penalizando a sociedade, em função da sua complexidade e distorções. Será necessário um grande esforço da sociedade para atingir o objetivo de realizar uma reforma tributária que atinja de maneira adequada aos anseios de todos os agentes envolvidos nessa discussão. O principal desafio do exercício da política tributária é estruturar o modelo impositivo de forma a envolver, com a neutralidade esperada e a menor distorção admissível, toda a extensão da organização econômica, retirando recursos no volume necessário para o financiamento do setor público. Podemos destacar aí uma missão que incorpora decisões dinâmicas e sistemáticas sobre os conflitos básicos da tributação.

---

É importante ter em mente que o nível crescente de desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Estado brasileira exigirá uma alocação de maior volume de recursos para o atendimento das demandas dos estados e municípios.

---

Sabemos que uma das maneiras de efetuar a conciliação entre a autonomia federativa e a necessidade de coordenação de políticas governamentais e de harmonização fiscal internacional é partilhar as competências impositivas entre as partes da federação, rotina que o sistema tributário brasileiro não adota tradicionalmente (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O entendimento, dentro desse contexto, exposto por Matias-Pereira (2012), é o de que no processo de reforma tributária é indispensável considerar alguns fatores condicionantes, entre eles:

- ▶ a necessidade de simplificar o sistema tributário, visando à redução de custos de administração;
- ▶ a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade da administração pública;
- ▶ a concretização do processo de descentralização fiscal e do efetivo reequilíbrio da repartição de recursos entre as unidades da federação;
- ▶ a redução do efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo nacional, tanto em nível interno como externo;
- ▶ o incentivo da harmonização fiscal, objetivando o avanço na integração hemisférica sem prejudicar a economia nacional;
- ▶ o aprofundamento da justiça fiscal, dando prioridade para o combate à sonegação; e
- ▶ a promoção do ajuste fiscal do setor público.

Rezende (1995) argumenta que o grande desafio para a implementação de uma reforma tributária consistente no Brasil é conseguir conciliar o máximo de descentralização com uma apropriada capacidade de diminuição das desigualdades sociais. O autor aponta três desafios que precisam ser vencidos para efetivar essa reforma:

- ▶ desafio do desequilíbrio;
- ▶ desafio da eficiência; e
- ▶ desafio da responsabilidade.

Segundo esse autor, as propostas de descentralização e de municipalização dos gastos públicos no Brasil se chocam com a desarmonia entre a distribuição espacial das demandas por serviços sociais e urbanos e a correlata distribuição das receitas públicas. Em uma vertente, as tendências econômicas e demográficas sinalizam para uma maior concentração da necessidade dos gastos com serviços públicos nas cidades de maior porte, devido às demandas coletivas trazidas pela urbanização e do custo mais elevado para atendê-las em áreas mais densamente povoadas. Na outra, os critérios de distribuição das transferências federais privilegiam áreas pouco desenvolvidas e cidades de porte menor.

Na concepção de Rezende (1995), isso resulta um desequilíbrio entre as demandas e a capacidade de atendê-las, o que se torna um sério problema que impede o avanço de propostas de solução do desequilíbrio do orçamento federal pela transferência de encargos, ao invés de se retomar a posição de recentralização de recursos. Instaura-se uma situação crítica, em que a proliferação da pobreza nas metrópoles torna os estados brasileiros, mesmo os mais ricos, bem como algumas prefeituras de grandes cidades, incapazes de atender as demandas impostas pela população. E, ao mesmo tempo, a pulverização das transferências faz com que os recursos sejam insuficientes, nas unidades menos desenvolvidas, para manter os investimentos necessários para superar as condições de subdesenvolvimento.

Rezende (1995) considera que essa condição de desequilíbrio é resultado da extrapolação da função que foi atribuída às transferências intragovernamentais. Uma exigência que necessita ser atingida é a de maior equilíbrio entre receitas próprias e transferências, acompanhada

de uma reestruturação de mecanismos tributários e financeiros capazes de incentivar os investimentos imprescindíveis ao desenvolvimento das regiões com maior atraso. Esse equilíbrio também se configura como condição indispensável para uma situação de gasto público mais eficiente. Com a Constituição Federal de 1988 tornando o financiamento do gasto público de estados e municípios mais dependente dos recursos das transferências, o cidadão ficou menos consciente do ônus que carrega em função dos gastos operados por seus governadores e prefeitos. Ao se desvincular a ação de gastar com a decisão de instituir o tributo, fonte de receita, necessário ao financiamento do gasto, foi propiciado um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício.

A eficiência no consumo dos recursos públicos depende de um acompanhamento constante da sociedade sobre o governo. Para exercer essa atividade de controle, o cidadão precisa ter um entendimento correto de para onde está indo o dinheiro que compulsoriamente transfere ao Estado na forma de tributos. Assim, quanto menor for sua contribuição direta na aplicação de recursos dos orçamentos municipal e estadual, maior será o risco de ineficiência e desperdícios nos gastos realizados. Nesse sentido, podemos afirmar que os desafios da eficiência e da responsabilidade se confundem. Um contribuinte responsável irá exigir do governo um comportamento, no mínimo, semelhante ao seu. Sob cargo do governo está a responsabilidade de fornecer os serviços a ele demandados pela sociedade ao menor custo possível dentro dos padrões de qualidade estabelecidos. Já o contribuinte tem a responsabilidade de cumprir com as obrigações tributárias provenientes do financiamento dos serviços prestados pelo governo para atender às demandas da sociedade. Há um prejuízo coletivo se houver um rompimento desse vínculo de corresponsabilidades (REZENDE, 1995).

---

É importante ter em mente que qualquer proposta de reforma do sistema tributário do país deve considerar as transformações que estão acontecendo em escala mundial, de forma específica é possível mencionar o processo de globalização e a constituição e fortalecimento de blocos econômicos regionais. Os subtópicos seguintes comentam alguns aspectos referentes à potencial reforma tributária.

---

### **Linhas Gerais de uma Possível Reforma**

Giambiagi e Além (2011) comentam que na busca de uma reforma tributária que se configure como a mais adequada surgem propostas de alterações legislativas que tencionam uma reformulação severa do quadro existente, são as chamadas “revoluções tributárias”. Propostas desse tipo tendem a subestimar as restrições estabelecidas pelo cenário político e econômico do Brasil e também a não considerar a tradição da área tributária do país. Realmente, o correto é entender uma reforma como uma tentativa de melhoramento do modelo já existente. A formulação de um sistema tributário totalmente novo causaria uma significativa discontinuidade que provocaria mudança generalizada nos preços da economia e acarretaria uma séria desorganização do setor produtivo.

Os autores comentam que uma reforma tributária adequada precisaria considerar que é fundamental minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo e promover a harmonização fiscal, visando a garantir a consolidação do processo de integração comercial, sem prejudicar a economia do país, assim como combater a sonegação. Por fim, é essencial efetuar a simplificação do sistema tributário, com vistas a diminuir os custos de administração, tanto do fisco como dos contribuintes.

Ainda consideramos que, de modo geral, uma reforma tributária factível necessitará buscar certa diminuição da autonomia dos níveis subnacionais de governo no referente à sua capacidade de legislar sobre

as questões tributárias. Isso decorre da crescente preocupação com a coordenação de políticas públicas e com o impacto da tributação sobre as atividades produtivas. Ademais, em função do recente deslocamento no sentido de integração das economias nacionais, torna-se imprescindível efetivar a harmonização da tributação em nível internacional. Essas preocupações exigem que sejam impostas limitações ao poder de tributar que hoje possuem os estados e municípios, nesse caso, por motivações econômicas e não políticas.

---

Outro aspecto que precisaria ser levado em consideração em uma nova reforma tributária é a simplificação dos sistemas de impostos. Deveria ser substituída a variedade de bases tributárias por um número mais reduzido de impostos que utilize, de maneira nacionalmente uniforme, as três principais bases tributárias: o consumo, a renda e a propriedade.

---

Ainda apontam Giambiagi e Além (2011) para a necessidade de reduzir os impostos de natureza cumulativa, pois os impostos que incidem sobre faturamento e receita ou, ainda, sobre as movimentações financeiras e a tributação do faturamento como presunção do lucro impactam duplamente a capacidade do produtor doméstico de superar os desafios da abertura: tais tributos encarecem as exportações, mas não as importações, pois não existem tributos semelhantes nos países de origem, fazendo com que o produto estrangeiro tenha condições mais vantajosas do que o produto nacional, tanto no mercado interno como no mercado externo.

Por fim, para obter uma reforma tributária com uma condução política facilitada e evitando alterações ao longo do processo, seria necessário que ela fosse tratada como um programa de governo, com respaldo da Presidência da República e equipe técnica bem qualificada e focada exclusivamente nessa função.

Como aqui foram brevemente apresentadas algumas ideias que esboçam uma potencial orientação geral de como poderia se

definir uma reforma tributária no Brasil, o subtópico seguinte expõe sumariamente como as discussões nesse sentido têm evoluído.

### **Debate sobre a Reforma Tributária**

Apresentaremos agora apenas uma composição bastante sintética de como encaminham as discussões acerca da reforma tributária.

Segundo Giambiagi e Além (2011), como se verificou a dificuldade de se executar uma revolução tributária, as discussões acerca da reforma tributária, na transição dos anos de 1990 e início de 2000, atingiram um consenso de que se faz necessária uma reforma parcial que minimize o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo. Em um ambiente internacional caracterizado pela globalização, o objetivo principal é incentivar a elevação da competitividade dos produtos brasileiros. O grande desafio é a necessidade de assegurar uma arrecadação compatível com as necessidades de financiamento do setor público e, ao mesmo tempo, elevar a competitividade da economia, para isso é essencial que ocorra a harmonização tributária das regras domésticas com as imperativas na economia internacional.

Em função do aumento de transações comerciais internacionais, é cada vez mais imperativo assegurar a igualdade de tratamento dos produtos nacionais e importados no mercado doméstico, pois como já mencionado, a existência de impostos cumulativos prejudica duplamente o produtor nacional. A reforma deverá se basear em dois pontos fundamentais:

- ▶ alteração do ICMS; e
- ▶ a eliminação da cumulatividade do sistema tributário brasileiro.

Essa concentração da reforma na alteração dos tributos sobre a produção e a circulação de bens e serviços reflete a situação mundial da crescente participação desses impostos na geração de receita tributária. Esses impostos já representam a maior participação na arrecadação total brasileira (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Segundo Giambiagi e Além (2011), em relação ao ICMS, a ideia em discussão é unificar as várias legislações estaduais em uma federal única, o que está em acordo com a tendência mundial. A existência dos diversos subsistemas tributários estaduais dificulta a harmonização tributária internacional, eleva os custos de gestão, favorece a sonegação, as guerras (disputas) fiscais e as distorções na distribuição geográfica da produção e dos novos investimentos.

No sentido de buscar eliminar a cumulatividade de impostos, os autores comentam que o novo ambiente econômico internacional sinaliza no sentido de tributos cuja base de incidência seja o valor adicionado na produção e distribuição das mercadorias. Esse tipo de imposto pode ter sua cobrança apenas na etapa varejista, o que configuraria um Imposto de Venda e Varejo (IVV), ou englobar as etapas de produção e distribuição, configurando um Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA). O grande benefício do IVA é a sua capacidade de minimizar a possibilidade de sonegação e de permitir a tributação somente das vendas destinadas ao consumo final, propiciando a desoneração dos investimentos e exportações.

Não houve intenção aqui de esgotar os aspectos discutidos sobre a reforma tributária, foram expostos apenas os que julgamos como mais importantes. A seguir trataremos de outra questão que merece atenção no campo das finanças públicas, a previdenciária.

*Muito bem, como está o seu entendimento até o momento? Estamos quase chegando ao final desta disciplina. Se ainda tiver alguma dúvida, releia o texto ou entre em contato com o seu tutor.*

## O Problema Previdenciário no Brasil

É comum encarar os debates sobre o desequilíbrio fiscal como algo abstrato e distante, isto é, algo que não tem relação com as finanças de cada um. O caso da previdência social no Brasil é interessante para mostrar o quão próxima essa relação de valores é.

Embora ele exista, esperamos que não seja apreciada pela maioria das pessoas a ideia de déficit, ou seja, ter despesas superiores às receitas. No caso do governo, o déficit público. Sabemos que em função do aumento da sobrevivência da população, associado às regras previdenciárias no Brasil, houve um desencontro entre os valores pagos a título de aposentadorias ou pensões e o volume de entrada que temos por contribuição das pessoas que continuam trabalhando. Aqui, encontramos uma relação mais “palpável” do déficit público com os indivíduos em particular, porque é natural que as pessoas se apresentem contra a situação de déficit, entretanto, a tendência é qualquer um se sentir contrariado se for questionado o fato de ele ter se aposentado com idade inferior a da que poderia, considerando que tinha condições de trabalhar por mais anos. Da mesma forma, ao se alterar regras previdenciárias, o indivíduo que trabalha tende a ficar descontente.

As discussões sobre previdência social tendem a pender para o campo emocional, daí um dos motivos para as reformas previdenciárias, em qualquer país, permanecerem em debate por um longo período de tempo até poderem ser aprovadas. O agravante no caso brasileiro é que as regras de aposentadoria são mais benevolentes do que em outros países, fato que faz com que as reações contrárias às mudanças sejam em maior volume. Entretanto, não é tão difícil entender o quão desastrosa para as contas públicas é a associação de regras generosas de aposentadoria com o envelhecimento da população em termos de longo prazo. Aqui serão apresentados alguns aspectos dessa situação no Brasil, onde já podemos perceber efeitos dessa crise na atualidade.

## **Problemas do Regime Geral de Previdência Social**

Podemos chamar de Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aquele aplicado às pessoas que se aposentam pelo INSS. Em paralelo a ele, há o regime de aposentadoria dos servidores públicos, o qual não será o foco nesse momento por ter características diferentes, embora muitas do regime geral também se apliquem a ele.

Uma primeira questão que surge é a dos incentivos no RGPS, nesse sentido, Giambiagi e Além (2011) falam sobre o sistema

previdenciário brasileiro que na ocorrência de um regime em que o benefício é assegurado pelo Estado, mesmo na condição de um indivíduo que não tenha contribuído com o montante capitalizado suficiente para fazer jus ao pagamento de suas aposentadorias, há uma propensão de que muitos contribuintes tentem burlar a regra geral, aproveitando-se de alguma exceção, em especial aqueles com acesso a aberturas para obter aposentadorias privilegiadas. Tal fato surge da possibilidade de o indivíduo ter acesso a benefícios de condições favoráveis de aposentadoria, sem ter de arcar com as contribuições ao longo de sua vida ativa, que se configuram na contrapartida para ter acesso aos benefícios no futuro. Nesse sentido, a possibilidade de um grupo conseguir ou não um benefício atípico dependerá de forma positiva de sua força de pressão e de forma negativa da competência do governo resistir.

Para exemplificar essa situação, podemos comentar os casos de grupos sociais ou profissionais específicos que busquem pleitear legislação específica que lhe permitam condições diferenciadas de aposentadoria. Em um regime de repartição como é o RGPS, esse grupo, ao conseguir essas condições diferenciadas, terá os custos diferenciados de suas aposentadorias diluídos entre os vários contribuintes da previdência, fato que fará com que o custo desses benefícios, em termos gerais, seja ínfimo para a totalidade. Entretanto, o benefício individual auferido por cada cidadão tende a ser bastante elevado aos membros desse grupo.

Nesse sentido, ao surgirem situações que demandam condições diferenciadas de aposentadoria por um determinado grupo, surge uma tendência de canalização de energia de *lobbies* corporativos com as bancadas parlamentares, potencializando as chances de alteração de legislação a seu favor. No entanto, conforme demandas como essas aumentam, o ônus incidente sobre o restante da população também se eleva, pois não há como o equilíbrio do sistema suportar uma elevação dos benefícios de uma forma descontrolada.

Outro ponto que queremos considerar são as características do regime previdenciário da Constituição de 1988, conforme Giambiagi e Além (2011), ela tinha as seguintes características principais, as quais valiam para os cidadãos do regime geral e para os servidores públicos:

- ▶ Aposentadoria por idade: 65 anos para homens e 60 para mulheres, com redução de cinco anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos.
- ▶ Aposentadoria por tempo de serviço: 35 anos de serviço para homens e 30 anos de serviço para as mulheres, com redução de cinco anos de idade para professores de ambos os sexos.
- ▶ Aposentadoria proporcional ao tempo de serviço: 30 e 25 anos de serviço, respectivamente, para homens e mulheres.

Giambiagi e Além (2011) comentam que o Brasil é um dos poucos países do mundo que adotam a aposentadoria por tempo de serviço, a qual posteriormente foi transformada em tempo de contribuição. Essa opção, em conjunto com a possibilidade de aposentadoria proporcional, permitiria que um grande número de pessoas se aposentasse antes dos 50 anos com aposentaria integral.

Esses autores apontam que outro fator relevante foi o aumento de alíquotas. Em virtude dos maiores gastos relacionados ao envelhecimento da população, com a generosidade da legislação previdenciária, os governos sucessivamente foram se acomodando a essa situação promovendo elevação nas alíquotas. Atualmente a alíquota de contribuição do INSS é de 20% para o empregador e de 8% a 11% para o empregado, variando de acordo com o salário.

Sabemos que essas alíquotas já foram bem menores no passado. Há argumentos de que essa estratégia de elevação de alíquotas de imposto não é a mais adequada, pois, a partir de determinado patamar, isso passa a incentivar a evasão fiscal, a medida que uma empresa pode ponderar o custo de pagar a alíquota requerida com a possibilidade de não fazê-lo e correr o risco, de se descoberta, arcar com as devidas multas. Assim essa empresa opta por correr o risco e provoca uma redução na arrecadação. Embora, as grandes empresas continuem executando o pagamento do imposto corretamente devido à sua maior probabilidade de fiscalização, as empresas pequenas tendem a praticar a evasão. Assim, essa estratégia de elevação de alíquotas parece ter esgotado sua possibilidade de negociação ao longo dos últimos anos.

De acordo com Giambiagi e Além (2011), outro problema é a queda da relação entre contribuintes e beneficiários da previdência social (ou inativos). Esse é um fenômeno mundial ocasionado:

- ▶ pelo envelhecimento gradativo das sociedades;
- ▶ pela redução do crescimento da população, causando, com o tempo, a redução do número de contribuintes ativos; e
- ▶ pela dificuldade de alterar as regras de aposentadoria.

Devido às condições proporcionadas pelas regras da Constituição Federal de 1988, esse impacto no Brasil tem sido mais intenso, pois houve um grande número de pessoas que puderam se aposentar mais cedo.

### **A Questão dos Inativos do Governo**

Conforme Giambiagi e Além (2011), ao longo de vários anos, os servidores públicos tiveram três tipos de privilégios em relação aos trabalhadores do setor privado. O primeiro deles era a possibilidade de, em algumas situações, haver um aumento da remuneração no momento da aposentadoria, o qual foi relativamente expurgado recentemente, o que ainda pesa nos beneficiários que usufruíram de tal benefício que é mantido por direito adquirido.

O segundo privilégio foi a existência de alguns regimes privilegiados, em que o valor presente das aposentadorias e pensões superava o valor presente das contribuições. Algumas categorias específicas eram beneficiadas dessa forma, um exemplo clássico desse caso era a aposentadoria de militares com pensão vitalícia para suas filhas solteiras.

O terceiro privilégio foi a possibilidade de aposentadoria com o base no último salário, que existiu por muito tempo, sem uma cobrança precedente de carência minimamente extensa.

A União possui gastos com inativos, ao longo dos últimos anos, que representam despesas para o Tesouro Nacional, é algo próximo a 2% do PIB. Apesar dessa quantia significativa, constatamos que as

medidas governamentais têm reduzido gradativamente o peso dos gastos com inativos no orçamento da União.

---

Saiba que em abril de 2013, pela Lei n. 12.618, o governo brasileiro instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos. Isso foi realizado em função das fortes mudanças do modelo previdenciário dos servidores federais, que agora passaram a ter sua aposentadoria convencional com teto igual ao do INSS. Para saber mais sobre a previdência complementar dos servidores públicos, visite o *site* da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal em: <<https://www.funpresp.com.br/portal/>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

---

## Efeitos dos Déficits da Previdência Social nas Contas Públicas

Segundo Matias-Pereira (2012), é bastante significativo o peso dos déficits da previdência social nas contas públicas. Em função disso, os governantes precisam focar sua atenção na questão da previdência social (tanto do INSS, quanto dos servidores públicos), pois ela tem impacto relevante para as contas públicas do ponto de vista financeiro e **atuarial\***. Apesar das mudanças introduzidas no sistema previdenciário nos últimos anos, ainda há crescentes déficits, os quais confirmam que as medidas tomadas pelo governo ainda não foram suficientes para solucionar o problema em questão.

Por exemplo, um ponto a se atentar é o fato de as mulheres contribuírem cinco anos a menos do que os homens para a previdência social (INSS ou servidores públicos) e, ao mesmo tempo, receberem benefícios similares aos dos homens. Para agravar esse contexto, as mulheres têm uma expectativa de vida 7,6 anos maior do que a dos homens. No caso dos militares, há o direito de incluírem seu tempo

• **Atuarial** – de atuária, parte da estatística ligada a problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros. Fonte: Ferreira (2010).

de escola de formação ou academia, cinco anos, no cômputo de sua aposentadoria. O emprego de técnicas atuariais aponta que há 12,6 anos nas aposentadorias de mulheres civis descobertos de contribuições e, no caso dos militares, esse período é de 17,6 anos.

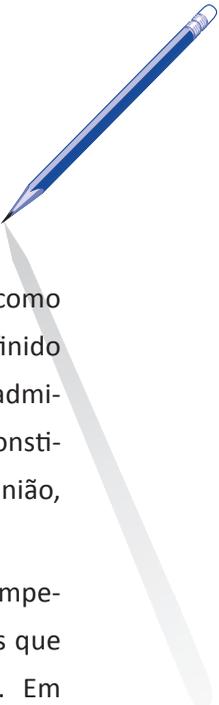
Matias-Pereira (2012) afirma que tais valores evidenciam a necessidade de que ocorra uma reforma da previdência social mais aprofundada, com a intenção de evitar que o agravamento do problema seja ainda maior para a próxima década. Como já mencionado, o aumento da longevidade da população, as aposentadorias precoces, a informalidade, entre outros fatores têm pesado nas contas da previdência social. É preciso buscar meios de corrigir esses problemas sem afetar os direitos adquiridos dos trabalhadores, pois a sobrevivência do “sistema previdenciário” depende da credibilidade possuída por essa instituição.

### Complementando...

Para um maior aprofundamento nos temas discutidos nesta Unidade, sugerimos estas leituras:

- 📌 GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2011. 536 p.
- 📌 REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 384 p.

# Resumindo



Nesta Unidade foi possível entender o federalismo como uma forma de governo cujo ordenamento jurídico é definido pela distribuição de competências política, econômica ou administrativa entre os entes da federação por meio da sua constituição. O Brasil é composto por três entes federativos: União, estados e municípios.

O federalismo fiscal é a área preocupada com as competências tributárias do país e, dessa forma, com as normas que conduzem o desenvolvimento econômico das regiões. Em função da amplitude geográfica do Brasil e de diversas diferenças regionais, o processo de distribuição da arrecadação tributária se torna complexo e motivador de conflitos de interesses políticos, pois cada gestor buscará decisões que valorizem suas demandas regionais.

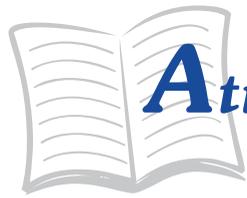
As particularidades do federalismo fiscal brasileiro potencializam a dificuldade do estabelecimento de uma proposta de reforma tributária que possibilite o equilíbrio federativo.

Há uma demanda generalizada por uma reforma tributária no Brasil. O que provoca essa situação é a necessidade de efetuar um alinhamento do sistema tributário existente com as atuais demandas socioeconômicas e ambientais do país. E talvez o maior desafio nesse processo seja conciliar o máximo de descentralização com uma apropriada capacidade de diminuição das desigualdades sociais. Esse desafio pode ser desmembrado em três tipos:

- ▶ desafio do desequilíbrio;
- ▶ desafio da eficiência; e
- ▶ desafio da responsabilidade.

O desafio do desequilíbrio refere-se à desarmonia entre quem demanda os serviços públicos e a distribuição da receita pública. O desafio da eficiência diz respeito à forma como se efetua o gasto público, o qual deveria ocorrer no menor volume com o melhor resultado possível para provimento dos serviços. O desafio da responsabilidade está associado ao fato de o governo atender às demandas sociais da melhor forma e mais eficiente, em termos de gastos, enquanto o contribuinte arca com a responsabilidade de honrar com seus compromissos tributários.

O sistema previdenciário brasileiro também vive um momento de desencontro entre os gastos gerados pelos beneficiários (aposentados e pensionistas) já existentes e os fluxos produzidos pela população ativa. Fatores como o aumento da longevidade da população, aposentadorias precoces e generosas possibilitadas por leis anteriores, evasão fiscal, entre outros, potencializam a disparidade entre ativos e inativos e fazem com que as contas da previdência social não fechem. Nesse cenário, é preciso que seja realizada uma consistente reforma previdenciária a fim de mitigar os problemas previdenciários existentes no Brasil.



## Atividades de aprendizagem

Concluimos mais uma Unidade e, conseqüentemente, esta disciplina, este é o momento de você conferir o seu aprendizado. Realize as atividades propostas a seguir e saiba que, se precisar de ajuda, seu tutor está preparado para auxiliá-lo.

Bons estudos!

1. O que é o federalismo fiscal e qual sua relação com a teoria das finanças públicas?
2. Existem dois aspectos fundamentais no federalismo brasileiro, então discuta quais são eles e elenque motivos que, na sua concepção, levariam um deles a ser o maior entrave nas discussões da reforma tributária brasileira.
3. Discuta os três desafios que precisam ser enfrentados para que se tenha uma reforma tributária adequada ao contexto do Brasil.
4. Explique do que se trata o problema previdenciário relacionado à questão dos incentivos. Procure fazer uma associação entre esse problema com as características previdenciárias trazidas pela Constituição de 1988.
5. Tente encontrar um grupo social ou profissional que tem condições privilegiadas ou diferenciadas de aposentadoria. Essa condição especial previdenciária desse grupo tende a causar impacto na situação da previdência do Brasil? Por quê?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos considerar como objeto principal das finanças públicas a atividade financeira do Estado, nome que é dado ao processo de obtenção de recursos (as receitas) e sua gestão e aplicação (as despesas), de forma que garanta o funcionamento do mecanismo do governo e a concretização de suas metas, visando à satisfação das necessidades da sociedade.

Apesar das potenciais e existentes críticas, o governo se faz necessário para exercer sua função alocativa de recursos, sua função distributiva de renda e de riqueza e sua função estabilizadora da economia, com intenção de que se atendam a todas as funções da economia. Considerando ainda que só o Estado pode se responsabilizar pela oferta de determinados bens e serviços públicos e estar atento a demandas sociais que outros agentes econômicos não o fariam.

Há uma evolução ao longo dos anos de como são percebidas as responsabilidades do governo que cresce da concepção do Estado mínimo, em que as ações do governo ficam limitadas ao fornecimento dos serviços básicos e clássicos de segurança pública, defesa externa e distribuição da justiça e passa-se para o modelo do Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*), em que o governo torna-se responsável por assegurar um padrão mínimo de vida para a sociedade. No entanto, a incapacidade dos governos de manter sua estrutura nesse formato, devido aos gastos cada vez maiores, associada às demandas constantes de mais e melhores serviços pela sociedade e à insatisfação com a tributação imposta, cria uma crise fiscal que impede a permanência desse modelo.

Olhando mais particularmente o cenário brasileiro, nota-se que a atividade financeira do Estado não está restrita à arrecadação dos recursos necessários para a prestação dos serviços públicos. Tal

atividade está baseada em quatro áreas: receita pública (obter), despesa pública (despender), orçamento público (gerir) e crédito público (criar).

A arrecadação tributária se configura como a principal forma dos governos obterem os recursos necessários para a manutenção de suas atividades. E a sua forma de atuação e estrutura de funcionamento são definidas pela política fiscal, a qual também é utilizada pelo governo para influenciar na atividade econômica.

Para executar ou assegurar sua arrecadação, o Brasil, como qualquer outra economia, precisa de um sistema tributário. Podemos afirmar que o sistema tributário brasileiro é exercido respeitando normas bem rígidas.

Os gastos públicos garantem a manutenção de áreas como saúde, educação, policiamento, defesa nacional, justiça, regulação e assistencialismo. Podemos notar que se configura um desafio para os governantes exercer tais gastos da forma mais acertada no sentido de onde e como os aplica, buscando assegurar o atendimento das demandas sociais com o menor custo possível dentro do nível de qualidade exigido.

Há uma tendência na evolução dos gastos públicos ao longo dos anos, entre os motivos para isso podemos citar dois principais, identificados como fatores demográficos (envelhecimento da população) e a urbanização.

É preciso se atentar às necessidades de financiamento do setor público e ao potencial déficit fiscal do setor público. No caso da existência de déficit, o que tem se configurado recorrente no caso brasileiro, para poder cumprir seu orçamento, o governo necessita utilizar da prática de endividamento, acarretando a formação da figura da dívida pública. É possível considerar a dívida pública como um mecanismo essencial utilizado pelo governo, pois ela permite que a oferta de bens públicos demandados pela sociedade não se torne dependente da capacidade de arrecadação de tributos.

Há uma demanda generalizada por uma reforma tributária no Brasil, o que provoca essa situação é a necessidade de efetuar um alinhamento do sistema tributário existente com as atuais demandas socioeconômicas e ambientais do país.

Outro desafio a ser encarado no Brasil é a solução do seu problema previdenciário. O sistema previdenciário brasileiro também vive um momento de desencontro entre os gastos gerados pelos beneficiários (aposentados e pensionistas) já existentes e os fluxos produzidos pela população ativa. Assim como a reforma tributária, se faz necessária uma reforma previdenciária a fim de mitigar os problemas previdenciários existentes no Brasil.

Ainda são muitos os desafios a serem enfrentados por nossa economia, mas é possível dizer que o Brasil, atualmente, em termos de finanças públicas, se encontra em um estágio de amadurecimento muito maior do que o percebido há pouco mais de três décadas.

# Referências



AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado financeiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 310 p.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 720 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Economia e Finanças. Sistema de Metas para Inflação. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 35-56, jul.-set. 2007.

BIOGRAFIAS Y vidas. *La Enciclopedia biográfica en línea*: Adolph Wagner. [2015]. Disponível em: <[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/wagner\\_adolph.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/wagner_adolph.htm)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. [2014]. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5172-1966-codigo-tributario-nacional-ctn.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 3 de 1993*. [1993]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm#art2§2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm#art2§2)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 42 de 2003*. [2003]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 75 de 2013*. [2013]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc75.htm)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. [1966]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Acesso à Informação. [2014]. Disponível em: <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. São Paulo: Saraiva, 2013. 272 p.

ECONOMIANET. *Pesquisas – biografias: John Maynard Keynes*. [2015]. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/biografia/keynes.html>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 73-111, out. 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio século XXI escolar: o minidicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001. 864 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010. CD-ROM.

FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. Funpresp. Legislação. Planos e Benefícios. [2014]. Disponível em: <[www.funpresp.com.br](http://www.funpresp.com.br)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier – Campus, 2011. 536 p.

GRUBER, Jonathan. *Finanças públicas e política pública*. 2. ed. São Paulo: LTC, 2009. 500 p.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Teoria da contabilidade*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 356 p.

KERTENETZKY, Isaac; BAER, Werner; VILELA, Anibal. As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 883-912, dez. 1973.

LATIN LIBRARY. Imperialism – Bismarck. [2014]. Disponível em: <<http://www.thelatinlibrary.com/imperialism/notes/bismarck.html>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. 2. ed. São Paulo: Martin Fontes, 2005. 656 p.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 280 p.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 456 p.

MAYNARD KEYNES. John Maynard Keynes – Timeline. [2014]. Disponível em: <<http://www.maynardkeynes.org/>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 431 p.

MINAS GERAIS (Governo). *Juscelino Kubitschek de Oliveira*. [2015]. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo/galeria-de-governadores/10211-juscelino-kubitschek-de-oliveira/5794/5241>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas: teoria e prática*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

OATES, Wallace E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Locales, 1977.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, DF, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.

PIONEIROS na região da Transamazônica. *Colonização na Transamazônica*. 10 de abril de 2013. Disponível em: <<http://pioneirosnaregiaodatransamazonica.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 29 maio 2015.

PORTAL Amazônia.com. *Blecaute na linha de Guri deixa Boa Vista sem energia*. 22 de novembro de 2012. Foto de Emmily Melo/Portal Amazônia Disponível em: <<http://www.portalamazonia.com.br/editoria/atualidades/blecaute-no-sistema-da-linha-de-guri-deixa-boa-vista-sem-energia-eletrica/>>. Acesso em: 29 maio 2015.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, Brasília, DF, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul.-set. 1995.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 384 p.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. São Paulo: LTC, 2011. 296 p.

RIO das Ostras. Porta da Prefeitura Municipal. Foto Jorge Ronaldo. [2014]. Disponível em: <<http://www.riodasostras.rj.gov.br/img/iluminacao-publica.jpg>>. Acesso em: 29 maio 2015.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2006. 136 p.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A reforma do Estado*. Brasília, DF: Correio Braziliense, 1998. p. 22.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, v. 3, n. 39, p.105-124, 1997.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Ministério da Fazenda. *Receitas Públicas: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. 4. ed. Brasília, DF: STN/MF, 2007.

SEESP. Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo. *Sem bom transporte público, sobe o custo do uso do carro*. 25 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.seesp.org.br/site/imprensa/noticias/item/3962-sem-bom-transporte-p%C3%BAblico-sobe-o-custo-do-uso-do-carro.html>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

SOCIEDADE Federativa Brasileira. *Bolsa de valores*. [2015]. Disponível em: <[http://www.sfbbrasil.org/bolsa\\_de\\_valores.htm](http://www.sfbbrasil.org/bolsa_de_valores.htm)>. Acesso em: 29 maio 2015.

ESPING-ANDERSEN. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, Marco Zero, n. 35, p. 73-111, 1995.

TABOÃO em Foco. *Poluição*. 15 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://taboaoemfoco.com.br/poluicao/>>. Acesso em: 29 maio 2015.

TVBA. La télévision du Bassin d'Arcachon. Les Petites annonces gratuites du mardi. Par Philippe Galland. Publicado em 17 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.tvba.fr/archives/petites-annonces-17-03-15.html>>. Acesso em: 29 maio 2015.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para Discussão n. 405 IPEA, jan. 1996. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2015.

## MINICURRÍCULO

### Andrei Aparecido de Albuquerque

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo, MBA em Controladoria e Finanças pela FUNDACE/USP, Mestrado em Controladoria e Contabilidade e Doutorado em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo. Atuou como professor da área de contabilidade e finanças em instituições privadas de ensino superior e na Universidade Federal de Uberlândia, atualmente é professor da Universidade Federal de São Carlos. Possui experiência em finanças corporativas, análise de investimentos, planejamento financeiro e controladoria gerencial. Ultimamente tem atuado principalmente em pesquisas na linha de Estrutura de Capital, Custo de Capital e Criação de Valor no âmbito de entidades privadas e públicas.





Este livro compõe o material didático do **Curso de Bacharelado em Administração Pública**, integrante do **Programa Nacional de Formação em Administração Pública**, oferecido na modalidade a distância.

## Realização



Ministério da  
Educação



ISBN 978-85-7988-280-7



VENDA PROIBIDA

## Organização



## Oferecimento

