

Economia do Setor Público – Teoria e Exercícios

Observações Gerais:

1. Em primeiro lugar gostaria de lembrar que esse material é ainda a versão 1, portanto pode haver erros. Nesse sentido gostaria de receber críticas para o aperfeiçoamento, pois o objetivo final é o lançamento de um livro de Finanças Públicas para concursos.

2. Esse material está dividido em três partes:

Parte I: Finanças Públicas - contém toda a teoria pura de Finanças Públicas cobradas pelas bancas nos concursos públicos, em particular pela ESAF;

Parte II: Finanças Públicas no Brasil, Experiências recentes entre 1970/2007 - contém o histórico das finanças públicas, também, cobradas pelas bancas nos concursos públicos, em particular pela ESAF;

Parte III: Papel do Setor Público, Reformas, Liberalismo e Privatizações – contém o conteúdo das mudanças recentes nas diretrizes das finanças públicas no mundo e particularmente no Brasil.

3. Em relação ao edital Gestor 2009 esse Material, parte I e Parte II, cobre os seguintes tópicos em negritos:

1. Evolução das Funções do Governo. 2. Papel do Governo na economia: estabilização econômica, promoção do desenvolvimento. 3. Distribuição de renda no Brasil. Desigualdades regionais. Indicadores sociais. 4 Papel da Política Fiscal: comportamento das contas públicas nos últimos anos, conceitos e financiamento do déficit público no Brasil. 5. Federalismo Fiscal. Reforma Tributária. 6. Papel da política monetária: relação entre taxa de juros, inflação, resultado fiscal e nível de atividade. 7. Desenvolvimento Brasileiro no pós-guerra: Plano de Metas, o milagre brasileiro, o II PND, a crise da dívida externa, os planos de Estabilização e a economia brasileira contemporânea. 8. A Função do Bem-Estar. Políticas alocativas, distributivas e de estabilização. 9. Finanças Públicas no Brasil: experiências recentes entre 1970/2009. 10. Parceria Público-Privada (PPP).

4. Os tópicos que ainda falta complementarei durante o curso.

5. Por fim, espero que esse material seja muito útil em seus estudos!!!!

The end of all our exploring Will be to arrive where we started And know the place for the first time. (O fim de toda a nossa busca Será chegar ao lugar onde começamos E ter a sensação de descobri-lo pela Primeira vez). T.S. Elliot

Parte I: Finanças Públicas

1. Evolução das Funções do Governo: Bem Estar Social e as Funções do Estado na Economia

Evolução das Funções do Governo

De uma posição inicial bem modesta, na qual lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade – tais como a justiça e segurança, em que as características especiais da oferta e demanda não induziam o setor privado a produzir -, o papel do governo na economia modificou-se substancialmente. A grande crise de depressão econômica de 1930 deu origem a estudos que vieram justificar a necessidade de o governo intervir na economia para combater a inflação ou desemprego. As duas grandes guerras mundiais provocaram alterações definitivas nas preferências da coletividade quanto à necessidade de interferência do governo, visando à promoção do bem-estar. No pós-guerra a preocupação com problemas de desenvolvimento econômico constitui-se em outro fator importante para aumentar as atribuições do governo – especialmente nos países subdesenvolvidos.

Essas atribuições enquadram-se em três grandes categorias que são as chamadas funções do Estado na economia: função alocativa (alocação de recursos); função distributiva (distribuição de recursos na economia) e função estabilizadora (manter a estabilidade na economia).

1 - (SEFAZ/Analista do Tesouro do Estado do Amazonas/2005) - A disciplina Finanças Públicas, pode ser definida como o estudo da:

- (A) obtenção, criação, gestão e dispêndio, pelo Estado, dos meios materiais e serviços visando à satisfação das necessidades coletivas;
- (B) sistemática impositiva de mecanismos de controle, transparência e fidedignidade das informações prestadas pelos gestores públicos;
- (C) natureza jurídica das relações travadas entre particulares e o Estado no exercício do poder de polícia;

- (D) avaliação do cumprimento das metas previstas nos instrumentos de planejamento orçamentário;
- (E) sistemática de controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres dos entes federados.

2. (ESAF/APO- SP/ 2009) A atuação do governo na economia tem como objetivo eliminar as distorções alocativas e distributivas e de promover a melhoria do padrão de vida da coletividade. Tal atuação pode se dar das seguintes formas, exceto:

- a) complemento da iniciativa privada.
- b) compra de bens e serviços do setor público.
- c) atuação sobre a formação de preços.
- d) fornecimento de bens e de serviços públicos.
- e) compra de bens e serviços do setor privado.

2. Funções do Estado na Economia

Função Alocativa

Na função alocativa o governo está preocupado primordialmente com a alocação eficiente dos recursos na economia. Muitas vezes o mecanismo de mercado (através da interação entre oferta e da demanda de um determinado bem) leva a alocações de mercado que não são as mais eficientes ou mesmo, no limite, não há alocações de recursos por parte da iniciativa privada. Em geral os casos que os mecanismos de mercado não promovem a alocação de recursos são: i) quando existem economias externas; e ii) problemas de satisfação de necessidades coletivas (bens públicos).

O primeiro caso, economias externas, em geral está associado à intervenção do governo em atividade relacionada à expansão da infra-estrutura (rodovias, por exemplo). O segundo caso, problemas de satisfação de necessidades coletivas, refere-se à produção de bens cujas características especiais de demanda tornem o mecanismo de determinação de preços no mercado incapaz de orientar a aplicação de recursos com a finalidade mencionada. Esses seriam os chamados bens públicos (exemplos clássicos de bens públicos são a segurança nacional e a justiça).

Função Distributiva

Na função distributiva o governo busca a melhoria da distribuição de renda. Os mecanismos de mercado privilegiam a eficiência, o que não garante que a sociedade está disposta a aceitar essa distribuição de renda. Nesse caso a correção da desigualdade na repartição da renda deve ser efetuada mediante intervenção do governo. Um dos processos mais utilizados consiste em utilizar os tributos e os gastos do governo para tal finalidade. De um lado aumentando a progressividade dos tributos (quem ganha mais, paga mais) e de outro aumentando os gastos governamentais com transferências que beneficiem direta ou indiretamente (mediante manutenção de serviços gratuitos: saúde, educação, ou transferência de renda direta tais como o programa bolsa família).

Função Estabilizadora

Na função de estabilização a preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico das crises de inflação ou depressão. O controle da demanda agregada implica intervir sobre o crescimento das despesas privadas e governamentais de consumo ou de investimentos por meio, por exemplo, do controle dos gastos públicos, do crédito e dos níveis de tributação.

Para o controle da demanda agregada o governo utiliza os instrumentos que tem a disposição: política fiscal, alterações no nível dos tributos e nos gastos do governo, e política monetária, através de alteração nos juros e no câmbio.

3. (AFC/STN /2001) No tocante ao papel do Estado na atividade econômica, diz-se que o setor público deve cumprir, fundamentalmente, as três seguintes funções:

- a) distributiva, fiscalizadora e alocativa
- b) distributiva, fiscalizadora e estabilizadora
- c) distributiva, alocativa e estabilizadora
- d) fiscalizadora, alocativa e estabilizadora
- e) fiscalizadora, normativa e estabilizadora

4. (ESAF/ STN /2008) A aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos, compreende a seguinte função do Governo:

- a) Função Estabilizadora.
- b) Função Distributiva.
- c) Função Monetária.
- d) Função Desenvolvimentista.
- e) Função Alocativa.

5. (ESAF/AFC-CGU/2004) - A necessidade de atuação econômica do setor público prende-se à constatação de que o sistema de preços não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas ou funções. Assim, é correto afirmar que

- a) a função distributiva do governo está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos eficientemente pelo sistema de mercado.
- b) a função alocativa do governo está relacionada com a intervenção do Estado na economia para alterar o comportamento dos níveis de preços e emprego.
- c) o governo funciona como agente redistribuidor de renda através da tributação, retirando recursos dos segmentos mais ricos da sociedade e transferindo os para os segmentos menos favorecidos.
- d) a função estabilizadora do governo está relacionada ao fato de que o sistema de preços não leva a uma justa distribuição de renda.
- e) a distribuição pessoal de renda pode ser implementada por meio de uma estrutura tarifária regressiva.

6. (AFC/STN/200) Em relação à política distributiva dos governos, assinale a opção correta.

- a) É a política que interfere diretamente na composição das mercadorias e serviços, técnicas produtivas e preços relativos.
- b) É a política que busca equidade da economia pública.
- c) É a política que diz respeito aos níveis desejados de produção, emprego, preços e equilíbrio do Balanço de Pagamentos, para uma dada capacidade produtiva.
- d) É a política que se baseia diretamente na administração da demanda agregada.
- e) É a política que interfere diretamente na divisão do produto entre o consumo e acumulação.

7. (AFC/CGU /2006) A política fiscal é um instrumento importante que tem capacidade para afetar os quatro objetivos básicos da política econômica, que são crescimento do Produto Interno Bruto, controle da inflação, equilíbrio externo e distribuição de renda. Em relação à política fiscal, não se pode afirmar que

- a) a curto prazo, a política fiscal interfere no nível de produção da economia, tanto por meio da ação direta do gasto público, como indiretamente, via tributação.
- b) a longo prazo, a política fiscal é importante no sentido de disponibilizar recursos para investimentos, que tanto podem ser públicos como privados.
- c) a política fiscal pode afetar a distribuição de renda do país de duas formas: do lado do gasto público, dirigindo-o predominantemente às classes de menor poder aquisitivo e do lado da arrecadação, por meio de um sistema tributário progressivo.
- d) à medida que as importações de um país são determinadas pelo nível de demanda interna (entre outros fatores), a política fiscal interfere no equilíbrio externo, atuando exatamente sobre o nível de demanda, ou seja, quanto maior o gasto público e menor a tributação, maior será a demanda da economia, e portanto, maior o volume de importações.
- e) quanto maior for o montante de poupança gerada no setor público, menor será a capacidade de o país investir e maior será o ritmo de crescimento da produção

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

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

3. Ótimo de Pareto e Falhas de Mercado

O que é uma situação Ótima de Pareto? É uma situação em que não há como fazer com que um agente (pode ser uma pessoa, por exemplo) melhore sem que outro agente piore.

O primeiro teorema do bem-estar diz que o equilíbrio em mercados competitivos é eficiente no sentido de Pareto. Esse resultado é chamado de primeiro teorema do bem-estar social. O pressuposto desse teorema é que os agentes somente se preocupam com o seu consumo de bens, e não se preocupam com que os demais agentes consumam.

Mas a maioria dos mercados não são competitivos devido às falhas de mercado que são basicamente as seguintes:

a) Externalidades; b) Bens Públicos; c) Poder de mercado; e d) Informação Assimétrica.

9. (ESAF/APO/2005) - De acordo com a teoria das Finanças Públicas, existem algumas circunstâncias conhecidas como falhas de mercado, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Assinale a opção falsa no tocante a tais circunstâncias.

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

4. Hipóteses teóricas sobre o crescimento das despesas publicas

Algumas generalizações sobre o comportamento dinâmico das despesas publicas têm sido formuladas. Entre essas, destacam-se as contribuições de Wagner, Peacock/Wiseman e Musgrave/Rostow/Weber.

Contribuição de Wagner

A **lei de Wagner** diz que com o crescimento da renda de um país, o setor público ganha maior participação na economia, ou seja, o setor público cresce a taxas maiores do que a economia como um todo. As explicações para esse fenômeno são: i) crescimento traz maiores demandas por bens públicos e semi-públicos, tais como, ruas, hospitais, etc; ii) aumento das necessidades relacionadas ao bem-estar (educação, saúde, previdência); iii) surgimento de estruturas de competição imperfeita, com necessidade de maior intervenção governamental

Contribuição de Peacock e Wiseman

O crescimento dos gastos do governo deriva das possibilidades de obtenção de recursos. Em períodos “normais”, haveria resistências à elevação da carga tributária, entretanto, em períodos de distúrbios sociais, haveria um grande crescimento dos gastos públicos. Como, por exemplo, nos períodos de guerras. Neste caso, o gasto se elevaria até o nível permitido pelo incremento de disponibilidade de recursos.

Contribuição de Musgrave, Rostow e Herber

Relacionam o crescimento dos *gastos públicos* com os *estágios de crescimento* do país. Nos estágios iniciais do desenvolvimento haveria maior demanda por gastos do governo (estradas, educação, saúde, etc.). Nos estágios intermediários de desenvolvimento haveria uma demanda para que o setor público desempenhasse um papel de complementação dos investimentos privados. Por fim, em estágios de maior desenvolvimento, os gastos públicos voltam a crescer novamente (em relação aos investimentos privados) devido a fatores similares aos contido na lei de Wagner.

10. (ESAF/APO/2008) Ao longo da história e, principalmente, nos dois últimos séculos, a participação do Estado na economia vem crescendo por várias razões. Identifique a única opção incorreta no que se refere às razões do crescimento da participação do setor público na atividade econômica.

- a) Durante períodos de guerra, a participação do Estado na economia aumenta, mas o gasto público se reduz.
- b) Mudanças tecnológicas, como, por exemplo, a invenção do motor de combustão significou maior demanda por rodovias e infra-estrutura.
- c) Crescimento da renda per capita, que gera um aumento da demanda de bens e serviços públicos.
- d) Novos grupos sociais passaram a ter maior presença política, demandando assim novos empreendimentos públicos.
- e) Mudanças da Previdência Social, pois, à medida que essa instituição passou a ser também um instrumento de distribuição de renda, isso levou a uma participação maior do Estado no mecanismo previdenciário.

11. (APO/MPOG2008) Com relação às hipóteses teóricas do crescimento das despesas públicas, indique a única opção falsa.

- a) Os modelos microeconômicos do crescimento dos gastos públicos são desenvolvidos com a finalidade de explicar as variações nas demandas pelos produtos finais do setor público.
- b) As mudanças demográficas são uma importante variável para explicar as alterações e o crescimento dos gastos públicos, seja pelo acréscimo absoluto da população ou por sua própria distribuição etária.
- c) Wagner estabeleceu como lei de expansão das atividades do Estado uma situação em que os gastos cresceriam inevitavelmente mais rápido do que a renda nacional, em qualquer Estado progressista.
- d) Peacock e Waiseman estabeleceram que o crescimento do setor público, em que pese o crescimento da oferta, estaria limitado pelas possibilidades de expansão da demanda, a qual, por sua vez, é limitada pela possibilidade de crescimento da tributação.
- e) O grau de urbanização é destacado como variável importante na análise e determinação do crescimento dos gastos nas diferentes funções exercidas pelo governo.

12. (AFC/STN/2005) Confirmadas as previsões de “WAGNER”, para as mais variadas economias, sobre o aumento do gasto público, outras explicações mais específicas passaram a equacionar essa tendência. Assinale opção incorreta com relação ao aumento dos gastos públicos.

- a) A menor produtividade do setor público, que torna os serviços governamentais mais caros, relativamente ao produto do setor privado.
- b) A busca das realizações governamentais, encaradas como a inauguração de certos investimentos (obras), sem a correta avaliação dos posteriores compromissos de custeio.
- c) O controle dos subsistemas de planejamento (as grandes corporações) que interferem com as leis de mercado.
- d) À medida que fatores como o demográfico evoluem juntamente com o próprio crescimento da renda, da demanda global de bens produzidos pelo próprio governo, a elasticidade-renda se torna inferior à unidade.
- e) A dissociação natural entre o custo e benefícios das ações públicas, o que favorece os grupos de interesse em suas pressões para maiores gastos e a aceitação social desses gastos.

13. (AFC/CGU /2004) Os modelos macroeconômicos procuram analisar o comportamento dos gastos públicos durante o tempo. Os modelos que tentam associar o crescimento dos gastos públicos com os estágios de crescimento do país foram desenvolvidos por

- a) Peacock , Wiseman e Wagner.
- b) Adolpho Wagner.
- c) Peacock, Wiseman e Herber.
- d) Musgrave, Rostow e Herber.
- e) Musgrave, Rostow e Kay.

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

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

5. Bens Públicos

Os bens públicos são caracterizados como bens cujo consumo por parte de um indivíduo não prejudica o consumo dos demais indivíduos (consumo indivisível ou não-rival), pois todos se beneficiam de sua produção. Uma vez produzidos, os bens públicos irão beneficiar a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio dos custos.

Outra característica importante dos bens públicos resulta do fato de que é praticamente impossível impedir que um indivíduo desfrute de um bem público, também conhecida como **princípio da não-exclusão**. Por exemplo, se o governo melhora a iluminação da determinada via pública, todos os indivíduos que utilizarem esta via serão beneficiados, e não há possibilidade de distinção entre estes indivíduos. Essa característica dificulta o

rateio dos custos de produção dos bens públicos entre a população, pois não há como mensurar o quantum de benefício de cada indivíduo.

Os exemplos mais comuns **de bens públicos são: justiça, segurança pública e defesa nacional (bens intangíveis) e praças, ruas e iluminação pública (bens tangíveis).**

Há uma espécie de bens denominados bens meritórios ou semi-públicos, que podem ser considerados como uma classificação intermediária entre os bens públicos e os de mercado, e possuem a seguinte característica: podem ser produzidos pela iniciativa privada, pois são submetidos ao princípio da exclusão, mas também podem ser produzidos, total ou parcialmente, pelo setor público, **devido aos benefícios sociais gerados e às externalidades positivas.** Um exemplo de bens meritórios são os serviços de saúde e educação, visto que, se produzidos pelo setor privado, podem se tornar inalcançáveis por grande parte da população baixa renda, o que faz com que seja necessária a intervenção do governo, tornando esses serviços gratuitos para a população ou a preços subsidiados, sendo seus custos de financiamento obtidos a partir da tributação compulsória de toda a sociedade.

15. (ESAF/APO/2009) Os diversos bens existentes na economia são agrupados de acordo com dois critérios: exclusividade e rivalidade. Segundo esses critérios, assinale a opção incorreta.

- a) Bens públicos puros possuem duas características: a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo.
- b) Quando um bem é excludente mas não rival, diz-se que existe um monopólio natural para esse bem.
- c) Os benefícios derivados dos bens semipúblicos, somente em parte se submetem ao princípio da exclusão e apenas parcialmente são divisíveis.
- d) A oferta de determinados bens, por meio do orçamento público, torna-se necessária quando eles são rivais ou se para esses bens se aplica o princípio da exclusão.
- e) Os bens privados são bens cujo consumo é rival, de maneira que o consumo desses bens, por um indivíduo, impossibilita que outro indivíduo também os consuma.

6. Formas de Financiamento dos Encargos do Governo

Princípios teóricos de tributação

A teoria da tributação baseia em dois princípios fundamentais: Equidade e Neutralidade. Além desses dois princípios, existem outros princípios desejáveis, tais como: simplicidade e neutralidade.

O conceito da equidade

Pelo princípio da equidade a preocupação, no caso consiste, em dar um tratamento, em termos de contribuição, aos indivíduos considerados iguais – um critério de equidade horizontal – assegurando, ao mesmo tempo, que os desiguais serão diferenciados segundo algum critério a ser estabelecido, uma preocupação com a “equidade vertical”. Uma primeira questão na análise da equidade é, portanto, qual o critério a ser utilizado para a classificação dos que são considerados iguais e para o estabelecimento de normas adequadas de diferenciação. Dois critérios têm sido propostos para essa finalidade: a do “**princípio do benefício**” e da “**capacidade de pagamento**”.

a) O princípio do benefício

Segundo o princípio do benefício, cada indivíduo deveria contribuir com uma quantia proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem público. Esse método não é de fácil aplicação, pois a avaliação dos indivíduos sobre os benefícios gerados não é conhecida pelo governo. Uma forma de **aplicação parcial do princípio** do benefício é possível em situações onde o financiamento do serviço público ocorre diretamente através do pagamento de entradas, tarifas ou taxas de utilização, como no caso dos trens urbanos.

b) O Princípio da Capacidade de pagamento

De acordo com esse princípio, os indivíduos deveriam, na medida de suas capacidades, colaborar para o financiamento dos gastos governamentais.

Princípio da Neutralidade

Conforme dispõe o princípio da Neutralidade, todo sistema tributário deve interferir o mínimo possível na alocação dos recursos disponíveis na economia, por parte do setor privado. O objetivo deste princípio é garantir que o sistema tributário não provoque distorções na alocação de recursos, prejudicando, em consequência, a eficiência da economia.

A alocação de recursos da economia é efetuada através do sistema de preços. O princípio da neutralidade parte do pressuposto lógico de que o mercado é um excelente alocador de recursos. As decisões dos agentes econômicos – empresas, consumidores, investidores, poupadores etc. – são geralmente tomadas, no dia-a-dia da economia, tendo como referência o sistema de preços vigente no mercado. Se o sistema tributário altera substancialmente os preços vigentes, vai alterar também as decisões de consumo, investimento e poupança dos agentes econômicos.

O conceito de simplicidade

O conceito de simplicidade relaciona-se com a facilidade da operacionalização da cobrança do tributo. Por um lado, é importante que o imposto seja de fácil entendimento para quem tiver que pagá-lo. Por outro, a cobrança e arrecadação do imposto, bem como o processo de fiscalização, não devem representar custos administrativos elevados para o governo.

Princípio da Rentabilidade

A arrecadação não deve ser nem menor e nem muito maior do que os gastos do governo.

Princípio da Elasticidade

Os incrementos (aumentos) na arrecadação devem ser ligeiramente maiores do que o crescimento nos gastos públicos, ou seja, a elasticidade da arrecadação tributária deve ser um pouco maior que a unidade.

Princípio da Economicidade

Por esse princípio o volume arrecadado não pode ser comprometido pelo custo da arrecadação.

Princípio da Simplicidade

Esse princípio diz que a legislação tributária deveria ser a mais simples possível.

16. (ESAF/APO/2009) Assinale a opção falsa com relação aos Princípios Teóricos da Tributação.

- a) Do ponto de vista do princípio do benefício, os impostos são vistos como preços que os cidadãos pagam pelas mercadorias e serviços que adquirem por meio de seus governos, presumivelmente cobrados de acordo com os benefícios individuais direta ou indiretamente recebidos.
- b) A neutralidade, na ótica da alocação de recursos, deveria ser complementada pela equidade na repartição da carga tributária.
- c) O princípio da capacidade de pagamento sugere que os contribuintes devem arcar com cargas fiscais que representem igual sacrifício de bem-estar, interpretado pelas perdas de satisfação no setor privado.
- d) Não existem meios práticos que permitam operacionalizar o critério do benefício, por não ser a produção pública sujeita à lei do preço.
- e) A equidade horizontal requer que indivíduos com diferentes habilidades paguem tributos em montantes diferenciados.

7. Classificação dos tributos

Do ponto de vista da distribuição da carga tributaria os tributos podem ser:

- a) progressivo: à medida que a renda aumenta a relação entre imposto a pagar e a renda cresce.
- b) neutro: à medida que a renda aumenta a relação entre imposto a pagar e a renda mantêm-se constante.
- c) regressivo: à medida que a renda aumenta a relação entre imposto a pagar e a renda decresce.

Do ponto de vista da incidência:

- a) direto: o tributo incide sobre o individuo;
- b) indireto: incide sobre a atividade ou objetos, aqui estão os tributos específicos e os ad-valorem.

Do ponto de vista da base de incidência:

- a) renda: imposto que incide sobre a renda gerada na economia;
- b) patrimônio: imposto que incide pela simples posse do imóvel, por exemplo.
- c) vendas: imposto que incide sobre vendas de mercadorias e serviços.

17. (ESAF/APO/2009) Por política fiscal, entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos públicos. Com relação à tributação, não é correto afirmar:

- a) os tributos específicos e ad valorem são exemplos clássicos de impostos diretos.
- b) o sistema tributário é dito progressivo quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta.
- c) o sistema tributário é considerado proporcional quando se aplica a mesma alíquota do tributo para os diferentes níveis de renda.
- d) a aplicação de um sistema de imposto regressivo afeta o padrão de distribuição de renda, tornando-a mais desigual.
- e) conforme aumenta a renda dos indivíduos e a riqueza da sociedade, aumenta a arrecadação de impostos diretos.

18. (ESAF/APO/2008) O financiamento para que o Estado cumpra suas funções com a sociedade é feito por meio de arrecadação tributária, ou receita fiscal. Identifique a única opção errada referente aos princípios de tributação.

- a) Pelo princípio da equidade, um imposto, além de ser neutro, deve ser equânime, no sentido de distribuir o seu ônus de maneira justa entre os indivíduos.
- b) De acordo com o princípio do benefício, um tributo justo é aquele em que cada contribuinte paga ao Estado um montante diretamente relacionado com os benefícios que recebe do governo.
- c) A neutralidade pode ser avaliada sob dois princípios: princípio do benefício e princípio da capacidade de pagamento.
- d) Os impostos podem ser utilizados na correção de ineficiências do setor privado.
- e) Os argumentos favoráveis à utilização da renda como capacidade de pagamento baseiam-se na abrangência desta medida, pois renda inclui consumo e poupança.

19. (ESAF/APO/2008) Os sistemas de tributação diferenciam-se entre si de acordo com o tratamento tributário dado às diversas camadas de renda da sociedade. Com relação aos sistemas de tributação, identifique a única opção correta.

- a) O sistema de imposto progressivo tem a característica básica de tributar mais fortemente as camadas mais baixas de renda.

- b) A aplicação de um sistema de imposto proporcional altera o padrão da distribuição de renda da sociedade.
- c) A aplicação de um sistema de imposto progressivo não altera o padrão da distribuição de renda da sociedade.
- d) No sistema regressivo, o percentual do imposto pago diminui com o aumento do nível de renda.
- e) No sistema proporcional, o percentual de imposto a ser pago depende do nível de renda.

8. Necessidade de Financiamento do Setor Público, Déficit e Dívida Pública

Conceitos de déficits e dívida pública: principais conceitos

O objetivo inicial é fazer uma rápida apresentação para depois se discutir mais detalhadamente os vários conceitos. Existem dois critérios de cálculos. O primeiro é o chamado “acima da linha”, no qual são explicitados os principais fluxos de receita e despesas (esse resultado é calculado pelo Tesouro Nacional). O segundo é o “abaixo da linha” que observa o déficit com base na variação da dívida pública, pela ótica do seu financiamento (esse resultado é calculado pelo Banco Central).

Pelo critério “acima da linha” pode-se calcular:

a) Déficit Nominal = Gastos totais – Receitas totais

b) Déficit Primário = Gastos não financeiros – Receitas não financeiras. Exclui do déficit nominal o pagamento dos juros e das amortizações da dívida pública, entre outras despesas e receitas financeiras.

c) Déficit Operacional = Déficit Primário + Pagamento de juros reais. Esta medida exclui do cálculo do pagamento dos juros nominais da dívida pública os efeitos da correção monetária. Foi utilizado no Brasil no período de inflação elevada para ter uma medida real do déficit público.

d) Déficit Público de Pleno Emprego. É dado pela diferença entre gastos e receitas estimados sob a hipótese em que a economia estivesse operando em níveis normais de desemprego e de utilização

Pela ótica “abaixo da linha”, os principais conceitos apurados pelo BACEN são:

a) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): É dada pela soma das dívidas internas e externa do setor público (governo central, estados, municípios e empresas estatais) junto ao setor privado, incluindo a base monetária e excluindo-se ativos do setor público, tais como reservas internacionais, créditos com o setor privado e os valores das privatizações.

b) Ajuste Patrimonial: Item da DLSP que contabiliza a diferença entre os passivos do governo, contraídos no passado e posteriormente reconhecidos (esqueletos), e os resultados das privatizações.

c) Dívida Fiscal Líquida (DFL): É dada pela diferença entre DLSP e o ajuste patrimonial.

d) Necessidade de Financiamento do Setor Público: Corresponde ao conceito de déficit nominal apurado pelo critério “acima da linha”. Refere-se à variação da DFL entre dois períodos de tempo.

e) Necessidade de Financiamento do Setor Público no conceito operacional: Exclui das necessidades de financiamento nominais a correção monetária (efeito inflacionário) que incide sobre a DFL. Seu correspondente pelo critério “acima da linha” é o déficit operacional.

f) Necessidade de Financiamento do Setor Público no conceito primário: Exclui das necessidades de financiamento nominais, o pagamento de juros nominais que incide sobre a DFL. Equivale ao déficit primário apurado pelo critério “acima da linha”.

Conceitos de déficits e dívida pública: principais conceitos detalhados

Setor público e governo geral

Em função das peculiaridades histórico-institucionais do Brasil, o conceito de setor público utilizado para mensuração da dívida líquida e do déficit público é o de setor público não-financeiro mais Banco Central. Consideram-se setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da Itaipu Binacional.

Incluem-se também no conceito de setor público não-financeiro os fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais.

O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional, além de ser o agente “arrecadador” do imposto inflacionário.

Para obtenção de indicadores mais próximos dos padrões internacionais, adota-se o conceito de governo geral, que abrange as administrações diretas federal, estaduais e municipais, bem como o sistema público de previdência social.

Dívida líquida do setor público

Corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

Entende-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central.

É importante ressaltar que os saldos da dívida líquida são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

Deve-se mencionar ainda que, diferentemente de outros países, **o conceito de dívida líquida utilizado no Brasil considera os ativos e passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dessa forma, a base monetária.**

Dívida bruta do governo geral

A dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, **junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo**. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra).

Os valores da dívida mobiliária do Governo Federal (que abrange dívidas securitizadas e carteira de títulos públicos federais no Banco Central) são calculados com base na posição de carteira, que não leva em consideração as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central. São deduzidos da dívida bruta do Governo Federal os créditos representados por títulos públicos que se encontram em poder de seus órgãos da administração direta e indireta, de fundos públicos federais, dos estados e dos municípios, a saber: aplicações da previdência social em títulos públicos, aplicações do FAT e outros fundos em títulos públicos e aplicações dos estados em títulos públicos federais.

Analogamente, são deduzidas da dívida dos governos estaduais e dos municipais as parcelas correspondentes aos títulos em tesouraria.

Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)

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

Resultado nominal com desvalorização cambial: corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas). Exclui, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa (ajuste metodológico). Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais, a apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna e o resultado fiscal primário.

Resultado primário: os juros incidentes sobre a dívida líquida dependem do nível de taxa de juros nominal e do estoque da dívida, que, por sua vez, é determinado pelo acúmulo de déficits nominais passados. Assim, a inclusão dos juros no cálculo do déficit dificulta a mensuração do efeito da política fiscal executada pelo Governo, motivo pelo qual se calcula o resultado primário do setor público, que corresponde ao déficit nominal (NFSP) **menos os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a dívida pública.** A parcela dos juros externos e incidentes sobre a dívida mobiliária vinculada a moeda estrangeira é convertida pela taxa média de câmbio de compra.

Ajuste patrimonial: Corresponde a variações nos saldos da dívida líquida não consideradas no cálculo do déficit público. Inclui as receitas de privatização e a incorporação de passivos contingentes (esqueletos).

Passivos contingentes (esqueletos) correspondem a dívidas juridicamente reconhecidas pelo Governo, de valor certo, e representativas de déficits passados não contabilizados (o efeito econômico já ocorreu no passado).

Ajuste metodológico: Ao obter financiamento no exterior, em geral os governos o fazem em moeda do país em que o empréstimo é efetuado, ou em alguma outra unidade de conta válida para contratos no exterior (dólar americano, direitos especiais de saque - DES, euro etc.). Portanto, variações de paridade entre moedas estrangeiras, ou a variação cambial entre o dólar americano e o real, não aumentam nem diminuem o déficit público, porque não afetam o saldo da dívida externa medido na moeda em que o financiamento foi efetuado.

Dessa forma, o componente do setor externo nas NFSP é mensurado a partir dos fluxos efetivos em dólares americanos, convertidos para a moeda nacional, à taxa média de câmbio.

A apuração da dívida externa líquida, uma medida de estoque, é feita convertendo-se os saldos pela taxa de câmbio de final de período.

Na presença de variação cambial da moeda nacional ou de paridade entre as diferentes moedas e o dólar americano, fica claro que a variação da dívida externa líquida,

expressa em reais, é diferente dos fluxos externos líquidos em moeda estrangeira, convertidos para reais.

O ajuste metodológico, portanto, é uma medida desse diferencial, pois corresponde à diferença entre a variação da dívida externa líquida convertida pela taxa de câmbio de final de período e as necessidades de financiamento externas, convertidas pela taxa média de câmbio.

Tratamento similar é dispensado à parcela da dívida mobiliária interna indexada a moeda estrangeira, no cálculo do resultado nominal sem desvalorização cambial.

20. (AFC/STN/2002) O cálculo das Necessidades de Financiamento do Governo Central (NFGC) é baseado em metodologia aceita internacionalmente pelas principais entidades governamentais e financeiras. Para se obter o conceito de resultado primário são consideradas apenas as receitas:

- a) provenientes da privatização.
- b) obtidas no mercado financeiro.
- c) genuínas.
- d) de operações de crédito.
- e) decorrentes de aplicação financeira.

21. (AFRF/2003) Aponte a única opção incorreta no que diz respeito a impostos, déficit público e seus impactos.

- a) As despesas do governo e os impostos afetam o mercado de capitais.
- b) Aumentos nos impostos reduzem a renda disponível.
- c) O déficit público reduz a poupança nacional, provocando alta das taxas de juros reais.
- d) Quando o governo gasta mais do que arrecada, precisa obter empréstimos para financiar seu déficit.
- e) O déficit público provoca um aumento do investimento privado.

22. (AFRF/2005) A diferença entre a arrecadação tributária e o gasto público leva a um dos conceitos mais discutidos na economia brasileira nos últimos anos, que é o déficit público.

Identifique a opção incorreta no que diz respeito a déficit público e finanças públicas.

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

23. (SEFAZ/ACE/2006) Segundo a Teoria das Finanças Públicas, indique a única opção errada no que diz respeito aos conceitos de déficit público.

- a) O conceito de déficit primário mostra, efetivamente, a condução da política fiscal do governo.
- b) Um ponto importante a ser destacado em relação ao déficit público e seu financiamento é o comportamento da variável dívida ao longo do tempo.
- c) A relevância do conceito de déficit primário está no fato de separar o esforço fiscal do impacto das variações nas taxas de juros e câmbio.
- d) Uma medida muito utilizada para avaliar a capacidade de pagamento do setor público é a relação dívida/PIB.
- e) Quando se mede o déficit com base na execução orçamentária, das entidades que o geram, isto é, diretamente das receitas e das despesas, usa-se o método denominado “acima da linha”.

24. (AFC/CGU/2006) Com relação a déficit público e dívida pública, não se pode afirmar que

- a) para avaliar o estímulo do governo à atividade econômica em termos de complementação da demanda privada, há interesse em se medir o tamanho do déficit público.

- b) quando o déficit público é menor que zero, o governo está fazendo uma política fiscal contracionista.
- c) se o déficit público for maior que zero, o governo estará contribuindo para aumentar a demanda.
- d) caso o governo incorra em um déficit, o gasto que supera a receita deverá ser financiado de alguma forma.
- e) quanto menor for o estoque da dívida pública, maior será o gasto com juros.

25. (APO/MPOG/2008) Nos últimos anos tem crescido o debate em torno da atuação do governo na economia, particularmente no Brasil. Com relação aos conceitos de déficit e dívida pública, não se pode afirmar que:

- a) o déficit público é a diferença entre o investimento público e a poupança do governo em conta corrente.
- b) o endividamento do setor público representa nova categoria de gastos públicos: a rolagem e o pagamento dos serviços dessa dívida.
- c) quanto maior for o estoque da dívida, maior será o gasto com juros e, conseqüentemente, menor será a diferença entre carga tributária bruta e líquida.
- d) como alternativas de financiamento do déficit público, podem ser citadas a venda de títulos ao setor privado e a venda de títulos ao Banco Central.
- e) o tamanho do déficit público, em última instância, dá a participação do governo na atividade econômica em termos de complementação da demanda privada.

26. (Gestor/2008) Com base nos conceitos de setor público, dívida pública, déficit público utilizados no Brasil, é incorreto afirmar que:

- a) o Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional.
- b) considera-se como setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estadual e municipal.
- c) no conceito de setor público não-financeiro, exclui-se o sistema público de previdência social.
- d) a dívida líquida do setor público corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

e) a dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo.

27. (Gestor/2008) Considere a seguinte definição:

“A necessidade de financiamento do setor público - resultado nominal sem desvalorização cambial - corresponde à variação _____ dos saldos da dívida líquida, _____ os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas).

_____, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa e sobre a dívida _____ interna indexada à moeda estrangeira (ajuste metodológico).

Completam corretamente a definição acima as seguintes palavras, respectivamente:

- a) nominal, incluídos, Inclui, mobiliária
- b) real, deduzidos, Inclui, líquida
- c) real, deduzidos, Inclui, mobiliária
- d) nominal, deduzidos, Exclui, mobiliária
- e) nominal, incluídos, Inclui, bruta

28. (Gestor/ 2005) Com relação às definições utilizadas na mensuração do déficit público e da dívida pública no Brasil, é incorreto afirmar que

- a) a dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo.
- b) o Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional.
- c) no conceito de setor público utilizado para a mensuração da dívida líquida do setor público no Brasil, não são incluídas as administrações indiretas e as empresas estatais municipais.
- d) a dívida líquida do setor público corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro, o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

e) as “Necessidades de Financiamento do Setor Público - resultado nominal sem desvalorização cambial” correspondem à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período.

29. (Gestor/ 2005) Com base no Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil, é incorreto afirmar que:

a) a dívida mobiliária, para o governo central, não inclui os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional pertencentes à carteira do Banco Central.

b) as administrações diretas federais e estaduais entram no conceito de setor público no Brasil.

c) o conceito de setor público utilizado para a mensuração da dívida líquida e do déficit público no Brasil é o de setor público não-financeiro mais Banco Central.

d) a dívida mobiliária, para o governo central, corresponde ao total de títulos públicos federais fora do Banco Central incluindo, além dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, os Títulos de emissão do Banco Central.

e) no Brasil, o conceito de setor público utilizado para a mensuração da dívida líquida e do déficit público não inclui as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais.

30. (Gestor/ 2005) Com base no Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil, é incorreto afirmar que:

a) a necessidade de financiamento do setor público corresponde à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra.

b) no resultado primário do setor público, incluem-se os juros nominais incidentes sobre a dívida interna.

c) a dívida líquida corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

d) o ajuste patrimonial corresponde a variações nos saldos da dívida líquida não consideradas no cálculo do déficit público.

e) no ajuste patrimonial, são incluídas as receitas de privatização e a incorporação de passivos contingentes (esqueletos).

31. (APO/SP/2009) Com relação à Dívida Pública, Déficit Público e Necessidade de Financiamento do Setor Público, identifique a opção falsa.

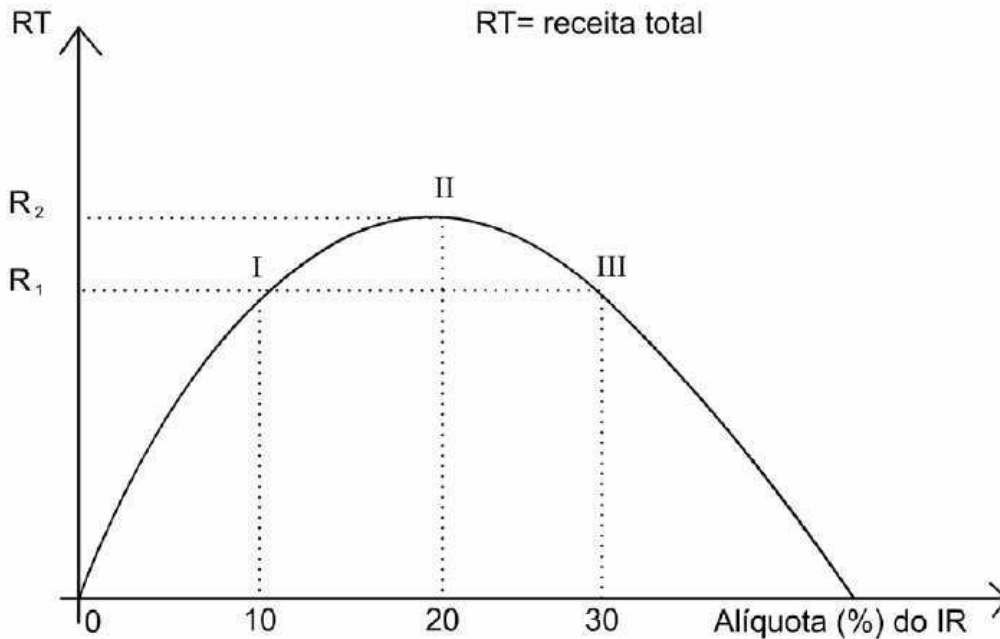
- a) Uma medida muito utilizada para avaliar a capacidade de pagamento do setor público é a relação dívida / PIB.
- b) A diferença entre as receitas totais e os gastos totais é chamada de déficit primário, pelo conceito “acima da linha”.
- c) O déficit operacional é uma medida bastante requisitada em períodos de inflação elevada.
- d) Os vários conceitos de déficit público podem ser apurados por dois critérios: o de competência e o de caixa.
- e) No longo prazo, o crescimento da dívida pública ocupa o espaço que seria destinado à formação de capital (efeito crowding - out), por meio da redução de investimentos.

9. Curva de Laffer

A curva de Laffer foi desenvolvida pelo economista norte americano Arthur Laffer e diz que à medida que a alíquota de um imposto aumenta a arrecadação aumenta, porém a partir de determinado nível a arrecadação começa a diminuir devido ao seu esgotamento em relação à contribuição, isto significa que os agentes econômicos começam a sonegar. Portanto a partir de um dado valor da carga tributaria aumentos de tributos levaria a redução na arrecadação de tributos.

A representação gráfica da curva de Lafer tem a forma de uma meia-lua voltada para baixo.

O eixo horizontal “x” representa a carga de tributos e o eixo vertical “y” representa a arrecadação do governo. Observe que com a alíquota zero, a arrecadação, naturalmente, é nula. À medida que a alíquota aumenta a arrecadação também aumenta até uma alíquota de 20% (esse valor corresponde a um exemplo hipotético). A partir de uma alíquota de 20%, aumento da alíquota leva a redução da arrecadação do governo. Com alíquota de 100% a arrecadação torna zero.



32. (AFRF/1998) A curva de Laffer sugere

- a) que, à medida que ocorre a tributação, a receita será sempre crescente
- b) que o mau desempenho da economia devia-se à excessiva tributação dos agentes privados, consumidores e produtores
- c) que a redução do ônus tributário forneceria estímulo para a recuperação econômica, aumentando a arrecadação do Governo
- d) que maiores incidências produzem menores receitas
- e) que as taxas muito baixas de impostos poderiam ser aumentadas para gerar maiores receitas tributárias

33. (AFRF/2000) De acordo com os fundamentos da curva de Laffer, identifique a opção falsa.

- a) Quando o ponto ótimo de alíquota é ultrapassado, a receita tributária pode ser aumentada mediante elevação de alíquota.
- b) Segundo Laffer, o imposto é pago sem sonegação se a alíquota for suficientemente baixa.
- c) Há um ponto ótimo de alíquota que gera uma receita tributária máxima.
- d) O modelo presume que o incentivo à sonegação cresce com a magnitude da alíquota.

e) A curva de Laffer mostra o efeito de variações na alíquota do imposto sobre a receita tributária.

34. (SEFAZ/CE/2006) Quando uma sociedade está de acordo em que o governo deve desempenhar determinadas funções públicas, é preciso levantar recursos públicos para pagá-las. Isso é feito por meio de tributação de serviços e bens finais, fatores de produção e outras atividades.

Assinale a única opção falsa no que tange a efeitos do excesso de cobrança de impostos.

- a) Os impostos neutros quanto à alocação de renda são atraentes para o governo.
- b) O formato de corcova da curva de Laffer indica que a alíquota de imposto provoca tanta distorção na economia que, além de um determinado ponto (ponto de receita tributária máxima), a renda tributável declina mais depressa do que a alíquota de impostos diminui.
- c) Quando o imposto de renda atinge níveis muito elevados, os aumentos da alíquota levam à diminuição das receitas com impostos.
- d) A curva de Laffer não é levada muito a sério para propósitos de política, já que a localização de seu ponto máximo é desconhecida.
- e) Os impostos neutros quanto à alocação de renda não afetam o comportamento econômico.

35. (GESTOR/MPOG/2002) A curva que relaciona as taxas de tributação com as receitas tributárias é conhecida como:

- a) curva de Phillips
- b) curva de Engel
- c) curva de demanda hicksiana
- d) curva de Lorenz
- e) curva de Laffer

10. Inflação e déficit público

Uma das principais fontes de financiamento do déficit público é a emissão monetária. Um excesso de aumento da oferta de moeda gera aumento de preços e os detentores de moeda acabam arcando com uma redução em seu poder aquisitivo. Como o governo e o

detentor do monopólio da emissão ele pode apropriar-se dos recursos reais, por meio do aumento de gastos, em troca da base monetária.

A senhoriagem total é definida como a receita total do governo oriunda do aumento da base monetária. Parte desse aumento é destinada a satisfazer ao aumento dos encaixes reais, em razão do crescimento econômico e do aumento das transações econômicas e a outra parte é utilizada para cobrir necessidades oriundas do aumento de inflação.

$$Sh_t = \frac{\Delta M_t}{P_t} = \mu_t m_t = \Delta m_t + \pi_t m_t$$

Onde:

Sh_t = senhoriagem

$\frac{\Delta M_t}{P_t}$ = Variação real da base monetária

m_t = saldos monetários reais

π_t = taxa de

μ_t = taxa e crescimento da base monetária

A receita total da senhoriagem pode ser interpretada como imposto, no qual μ_t é a alíquota de imposto e m_t é a base monetária de incidência da arrecadação. A senhoriagem ainda pode ser decomposta em crescimento dos saldos monetários reais mais o imposto inflacionário, que representa a parte dos encaixes que deve ser demandada para manter os saldos reais constantes, devido à inflação.

Portanto, a senhoriagem deve ser igual ao imposto inflacionário na hipótese que a variação da base monetária for zero.

Em países com baixa inflação essa fonte de receita é pequena: 0,4% do PIB de senhoriagem e 0,9% do PIB de imposto inflacionário. Já em países com elevada taxa de inflação, como era o caso do Brasil na década de 80, a arrecadação da senhoriagem e do imposto inflacionário alcançavam, respectivamente, 3,8% e 14,2% do PIB.

Surgem, porém, questões importantes quanto ao financiamento inflacionário do déficit público. Primeiro, existe um nível ótimo de arrecadação desse imposto? Dito de outra forma, o imposto inflacionário obedece à curva de Laffer?

Podemos imaginar que a variação da base monetária é zero, a senhoriação corresponderia apenas ao imposto inflacionário. Nesse caso pode-se dizer que o imposto inflacionário atende a curva de Laffer. No eixo “x” temos a taxa de inflação e no eixo “y” o imposto inflacionário, ou seja, a receita oriunda desse tributo.

36. (GESTOR/MPOG/2002) Assinale a opção que preenche corretamente a lacuna abaixo.

Os governos podem obter volumes significativos de recursos ano após ano pela emissão de moeda, isto é, aumentando a base monetária. Esta fonte de receita é, às vezes, conhecida como _____, que é a habilidade do governo para aumentar a receita por meio do seu direito de criar moeda.

- a) crowding out
- b) coeteris paribus
- c) seigniorage
- d) break-even point
- e) take-off

10. Efeito Tanzi

Há um intervalo de tempo entre a ocorrência do fato gerador do tributo e o recolhimento do tributo ao Tesouro Nacional, por exemplo: ajuste anual do imposto de renda. Caso ocorra a inflação nesse intervalo, entre o fato gerador e o recolhimento, o governo acaba recebendo o valor dos tributos corroído pela inflação, ou seja, recebe menos recursos em termos reais. Esse efeito é chamado de Efeito Tanzi em homenagem ao primeiro economista que estudou essa relação: Oliveira Tanzi.

11. Efeito Patinkin

Por sua vez, se o governo postergar o seu cronograma de gastos, em uma situação de ambiente inflacionário, o governo acaba gastando menos em termos reais. Esse é chamado Efeito Patinkin, também chamado de Efeito Tanzi da Despesa ou de Efeito Bacha.

37. (AFRF/2000) Assinale a única opção correta no que diz respeito ao efeito Tanzi e às finanças públicas.

- a) Segundo o efeito Tanzi, a inflação tende a corroer as expectativas da sociedade como um todo.
- b) De acordo com o efeito Tanzi, quanto maior a inflação, maior a arrecadação real do governo.
- c) O efeito Tanzi apresenta a relação entre as altas taxas de inflação e o futuro quadro econômico a ser enfrentado pelo empresariado e pelo setor governamental.
- d) O efeito Tanzi demonstra que a inflação tende a corroer o valor da arrecadação fiscal do governo, pela defasagem existente entre o fato gerador e o recolhimento efetivo do imposto.
- e) O efeito Tanzi afirma que o imposto inflacionário representa a taxa que o Banco Central impõe à coletividade, pelo fato de deter o monopólio das emissões.

38. (GESTOR/MPOG/2002) O efeito _____ defende que a inflação reduz a receita tributária em termos reais em decorrência da defasagem entre o fato gerador do imposto e sua efetiva coleta (recebimento dos recursos pela autoridade fiscal). Uma das formas de o governo minimizar tal efeito é adotar a indexação do sistema tributário, ou seja, cobrar os impostos em termos de um índice que acompanhe a evolução da inflação. O efeito _____, por sua vez, sugere que a elevação dos preços pode proporcionar uma redução do déficit público por meio da queda real nos gastos públicos, e, para isso ocorrer, basta o governo adiar pagamentos e postergar aumentos de salários num ambiente de aceleração inflacionária.

- a) Keynes - Tanzi
- b) Fischer - deslocamento
- c) Patinkin - Keynes
- d) deslocamento - Fischer
- e) Tanzi – Patinkin

39. (TCU/2002) O efeito Patinkin sugere que a elevação dos preços pode proporcionar a redução do déficit público por meio da queda real nos gastos públicos. Identifique qual a medida que, tomada pelo governo, não reduz o déficit público.

- a) Adiar pagamentos em um regime inflacionário.
- b) Postergar aumentos de salários em um ambiente de aceleração inflacionária.
- c) Utilizar a inflação na contribuição da redução real da receita.

- d) Administrar os recursos na “boca do caixa”.
- e) Usar o efeito Patinkin para acomodar ex ante, pela Lei Orçamentária, o conflito distributivo de recursos entre os vários setores, como educação, saúde, entre outros.

40. (SEFAZ/CE/2006) De acordo com a Teoria das Finanças Públicas, assinale a única opção falsa no que diz respeito a efeitos e relações da inflação no déficit público e na carga tributária.

- a) Uma forma que os governos encontraram para minimizar o efeito Tanzi é adotar a desindexação do sistema tributário.
- b) A senhoriagem é definida como receita total do governo oriunda do aumento da base monetária.
- c) Existe um nível de inflação que maximiza a receita do imposto inflacionário e, a partir desse ponto, a queda da base de arrecadação mais que compensa o aumento da inflação, que funciona como a alíquota do imposto.
- d) O efeito Tanzi defende que a inflação reduz a receita tributária em termos reais em decorrência da defasagem entre o fato gerador do imposto e sua efetiva coleta.
- e) Uma das principais fontes de financiamento do déficit público é a emissão monetária, podendo-se afirmar que um excesso de aumento da oferta de moeda na economia gera aumento dos preços e os detentores da moeda acabam arcando com uma redução em seu poder aquisitivo.

12. Efeito-Tabela

Suponha que a renda dos indivíduos seja sempre reajustada de acordo com o índice de inflação oficial e que a tabela do imposto de renda seja reajustada em uma magnitude inferior ao valor do mesmo índice de preços. O que acontece? As pessoas passam a pagar mais impostos, por conta do efeito tabela!

13. Efeito Crescimento

Um crescimento econômico acarreta um aumento da carga fiscal, uma vez que mais pessoas irão englobar o bloco que paga mais imposto (de renda, por exemplo). Em outras palavras, quanto maior a renda, mais pessoas estarão na faixa de maior pagamento do imposto de renda. Esse é o efeito crescimento.

14. Federalismo Fiscal

A Constituição de 1988 consolidou demandas no que tange à estruturação do federalismo brasileiro. Houve descentralização de receitas e as pressões de prefeitos e governadores por maior autonomia financeira aumentaram nos últimos anos do regime militar. Mas não houve a plena descentralização das responsabilidades públicas, em especial, na esfera estadual no que tange as políticas sociais.

As principais características do Federalismo que contribuem para os problemas atuais são:

i) Enormes disparidades regionais: a) maior demanda por autonomia fiscal por parte dos estados mais desenvolvidos; b) demanda por mais transferências compensatórias por parte dos estados de menor grau de desenvolvimento;

ii) forte tradição municipalista: a) os municípios foram reconhecidos como membros da federação, de forma similar aos Estados; b) largo campo de competência para os municípios e transferências compensatórias diretamente do nível federal.

iii) Elemento político: a) reforma tributária de 1967: concentração dos tributos na União, mas existiam transferências; b) constituição de 1988: desconcentração dos tributos e intensificação das transferências.

Quando comparamos a década de 60 e o período pós-constituição, as receitas tributárias da União e dos Estados são mais equilibradas do que os números referentes aos municípios, ou seja, os municípios aumentaram sua participação no bolo das receitas tributárias. Esse aumento da receita dos Estados e Município é oriundo do aumento das transferências intergovernamentais, e não de uma maior capacidade de arrecadação de tais entes federativos.

As principais mudanças entre a reforma de 1967 e a Constituição de 1988 são: a) **aumento da participação dos estados e municípios no Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM;** b) **acréscimo dos fundos de desenvolvimento regional (FNE, FNO e FCE);** c) **aumento do número de impostos de competência estadual (ex.: IPVA) e municipal (ex.: ITBI);** d) **aumento da parcela dos municípios referentes ao ICMS.**

Em termos conceituais, as atividades dos governos locais seriam: a) atividades menos complexas, cuja escala reduzida de produção não prejudique a eficiência produtiva, com pouca necessidade de recursos financeiros e menor necessidade de recursos humanos

qualificados; b) provisão de bens públicos cujo benefício seja limitado aos residentes da localidade. Já no outro extremo, estariam as atividades relacionadas ao governo federal. Os benefícios que a descentralização pode trazer são: a) eficiência econômica (de serviços públicos locais); b) possibilidade de melhorias nos serviços (por inovações locais e adaptações a cada realidade); c) redução de conflitos locais, étnicos e maior inserção da comunidade local e restrições ao autoritarismo, dada a existência de várias esferas de poder.

Por outro lado os benefícios da centralização são: a) o controle macroeconômico; b) investimento em infra-estrutura (bens públicos nacionais); c) potencial de equalização de renda, por exemplo, com a transferência de arrecadação do IR e IPI de regiões mais ricas (Sul e Sudeste) para regiões mais pobres (Norte e Nordeste).

41. (APO/ESAF/2008) Em organizações federativas, o sistema tributário é o elemento central na estruturação das relações financeiras entre níveis de governo. Com relação ao Federalismo Fiscal no Brasil, não se pode afirmar que:

- a) a Constituição Federal brasileira de 1988 provocou graves desequilíbrios no federalismo fiscal, especialmente porque não dimensionou bem as atribuições de cada ente federado e suas respectivas fontes de receitas.
- b) na concepção do federalismo fiscal de 1988, não foi considerado o cenário de abertura e de competitividade econômica internacional nem os processos de integração econômica internacional.
- c) o equilíbrio federativo e a descentralização fiscal são importantes para que o Brasil se insira num contexto de integração econômica internacional com uma harmonização jurídico-tributária e com a remoção de tributos que inviabilizem a competição e impeçam uma integração econômica bem-sucedida.
- d) durante o período de 1970/1988, a fragilidade financeira dos estados e municípios impossibilitou a maior atribuição de funções de caráter regional e local a esses níveis de governo.
- e) em termos verticais, os principais privilegiados pelo processo de descentralização brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, foram os estados, que praticamente dobraram sua participação no total da receita tributária disponível.

42. (APO/MPOG/2002) A Constituição de 1988 inaugurou nova etapa do federalismo fiscal brasileiro. De acordo com as suas atuais características e peculiaridades, identifique a opção não pertinente.

- a) Enormes disparidades regionais.
- b) Forte tradição municipalista.
- c) Centralização tributária.
- d) Ampliação das transferências intergovernamentais.
- e) Redução parcial da competência tributária federal.

43. (APO/MPOG/2005) Com relação ao Federalismo Fiscal não é correto afirmar que

- a) um modelo ideal de responsabilidade fiscal entre diferentes níveis de governo atribuiria aos governos estaduais e municipais atividades alocativas, enquanto atividades distributivas, bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam executadas pelo governo federal.
- b) a estabilidade e equilíbrio financeiros são condições necessárias, mas não suficientes para que o propósito de eficiência na gestão dos recursos por meio da descentralização seja de fato alcançado.
- c) a descentralização e a integração são os ingredientes necessários à instituição de formas eficientes de controle da sociedade sobre as ações do Estado.
- d) a descentralização favorece uma maior integração social, através do envolvimento dos cidadãos na determinação dos rumos da sociedade.
- e) as decisões sobre um aumento de despesas ou sobre a distribuição setorial dos gastos governamentais são tomadas no mesmo nível das decisões relativas às medidas a serem utilizadas em um país onde a organização é federativa.

44. (AFC/STN/2005) A Constituição de 1988, ao introduzir mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 70. Com relação ao sistema federativo do Brasil, aponte a opção não pertinente.

- a) Entre 1985 e 1990, a autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária.

- b) Com a nova Constituição, a percentagem de impostos federais que compõem o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) subiu, atingindo 22,5% em 1993.
- c) A descentralização fiscal atingiu o auge na metade dos anos 80.
- d) A deterioração das condições econômicas após a abertura do mercado brasileiro à competição externa não permitiu que os estados e municípios exercessem plenamente a autonomia supostamente concedida pela descentralização política e fiscal.
- e) Após a Constituição de 1988, a falta de planejamento quanto à transferência de responsabilidades de gastos públicos foi especialmente destacada no que diz respeito aos estados, que não tiveram uma especificação de atribuições.

45. (AFC/STN/2001) No que diz respeito ao federalismo fiscal, não se pode afirmar que

- a) constitui uma técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em territórios de grande amplitude.
- b) baseia-se no estabelecimento de governos de âmbitos regional e municipal.
- c) pressupõe a livre negociação entre as partes, com objetivo de garantir certo grau de autonomia e delinear a divisão das funções a serem cumpridas pelos diversos níveis administrativos.
- d) impede de a nação acomodar um amplo leque de preferências individuais.
- e) é um método de organização administrativa nacional.

46. (SEFAZ-CE/2006) Em um sistema federal, existem níveis alternativos de governo, por meio dos quais os serviços públicos são ofertados. Com relação ao Federalismo Fiscal no Brasil, não se pode afirmar que:

- a) a descentralização fiscal atingiu o auge na metade dos anos 90 e foram plenamente sentidos os efeitos das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988.
- b) enquanto a Constituição de 1988 apontava para uma maior descentralização e autonomia subnacional, o esforço antiinflacionário exigiu duras restrições orçamentárias que colidiram com a autonomia dos entes federados.
- c) a deterioração das condições econômicas após a abertura do mercado brasileiro à competição externa não permitiu aos estados e municípios que exercessem plenamente a autonomia supostamente concedida pela descentralização política e fiscal.

d) uma das críticas mais comuns à Constituição de 1988 é a de que ela não só promoveu uma forte descentralização fiscal de recursos, como também promoveu equitativamente a distribuição dos mesmos entre os estados e municípios.

e) o processo de descentralização fiscal no Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado pela Constituição de 1988, teve basicamente uma motivação política.

47. (AFRF/2005) A Constituição de 1988 teve como objetivo o fortalecimento da Federação. Identifique qual a mudança provocada na tributação pela mesma, que não é verdadeira.

a) Aumentou o grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios e descentralizou os recursos tributários.

b) Atribuiu competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sucessor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

c) Reduziu os recursos disponíveis da União, por meio do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas.

d) Obrigou o governo federal a criar novos tributos e elevar as alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com Estados e Municípios.

e) Obrigou à União a recompor sua receita utilizando outros tributos tecnicamente melhores do que o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, do ponto de vista da eficiência do sistema econômico como um todo.

Gabarito da Parte I: Finança Públicas

- 1- A
- 2- B
- 3- C
- 4- A
- 5- C
- 6- B
- 7- E
- 8- A
- 9- D
- 10- A
- 11- D
- 12- D
- 13- D
- 14- B
- 15- D
- 16- E
- 17- A
- 18- C
- 19- D
- 20- C
- 21- E
- 22- C
- 23- C
- 24- E
- 25- C
- 26- C
- 27- D
- 28- C
- 29- E
- 30- B
- 31- B
- 32- E
- 33- A
- 34- B
- 35- E
- 36- C
- 37- D
- 38- E
- 39- C
- 40- A
- 41- E
- 42- C
- 43- E
- 44- C
- 45- D
- 46- D
- 47- E

Parte II - Finanças Públicas no Brasil - Experiências recentes entre 1970/2007

As Finanças públicas nos Anos 1970

A década de 1980 é conhecida no Brasil como a “década perdida”, em função da drástica redução das taxas de crescimento do PIB, no contexto de uma inflação que, na segunda metade da década, estava claramente assumindo ares de um processo hiperinflacionário, apenas truncando pela adoção de sucessivos planos de estabilização. O elevado déficit das contas públicas esteve, na época, no centro do debate acerca das causas da alta inflação. Entretanto, algumas raízes da crise dos 1980 foram plantadas nos anos anteriores, ainda que os problemas fossem menos evidentes. Isso porque, apesar da relativa tranqüilidade dos anos de 1970, em termos de situação fiscal, se devia **ao fato de que inexistiam os mecanismos de aferição do desequilíbrio das contas públicas que estão disponíveis atualmente.**

Naquela época, não existia nada parecido **com o conceito da necessidade de financiamento do setor público (NFSP)** e mesmo as contas do governo central era um emaranhado muito difícil de acompanhar, a começar pelo fato de que muitas rubricas de gastos **ficavam de fora do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional.**

O forte aumento da participação do Estado no esforço de desenvolvimento nos anos 60 e 70 refletiu-se em um aumento dos dispêndios governamentais, o que dificultou, em certa medida, a administração das finanças públicas.

As finanças públicas eram regidas por uma multiplicidade de orçamentos: a OGU (lei de meios), o orçamento das empresas estatais, o orçamento monetário e a conta da dívida. Assim, a ausência de mecanismos fiscais que garantissem uma contabilidade conjunta de todas as despesas tornava as contas públicas bastante confusas. Essa desorganização orçamentária impedia que se visualisassem de forma precisa as contas do governo federal. Dessa forma, essa situação na verdade refletiu a falta de acompanhamento rigoroso das contas públicas, decorrente da falta de transparência orçamentária, que resultava da livre operação de canais de financiamento das autoridades monetárias e da superposição das áreas de competência entre as instituições envolvidas no sistema de dispêndio e financiamento do governo federal.

As Finanças Públicas no Regime de Alta Inflação: 1980/1994

Os resultados fiscais da época de elevada inflação da economia brasileira – de três dígitos anuais ou mais, de 1980 a 1994 – podem ser reagrupados em dois grandes períodos.

O primeiro, caracterizado pela existência de significativos déficits operacionais, refere-se a toda década de 1980, enquanto o segundo vai de 1990, inclusive, a 1994, com um desequilíbrio fiscal muito inferior ao do período precedente, a ponto de, na média, as NFSP operacionais terem sido virtualmente nulas.

Nos anos 1980, por sua vez, em que pese o fato de que durante a segunda metade da década o déficit médio foi praticamente idêntico ao da primeira, podem ser identificados dois subperíodos marcadamente diferentes entre si, em termos de tendência verificada ao longo da década: 1981/1984, nos quais houve uma tendência a certo ajustamento; 1985/1989, nos quais a tendência foi exatamente oposta, na direção de piorar o resultado no final do período em relação ao seu início.

Cabe ressaltar, também, as mudanças institucionais ocorridas no período de 1985/1989. Nesse período, o marco institucional em que operava a política fiscal esteve sujeito a duas mudanças contraditórias. De um lado, houve avanços consideráveis do ponto de vista gerencial e no que diz respeito à transparência das contas públicas, avanços esses caracterizados pela eliminação de uma série de problemas e distorções herdadas dos anos 1970 e que ainda prevaleciam nos primeiros anos da década de 1980. De outro lado, porém, a nova Constituição aprovada pela Assembléia Constituinte em 1988, limitou consideravelmente a margem de manobra das autoridades econômicas.

As Finanças Públicas na fase de estabilização: 1995/1998

Após 1994 a inflação cedeu drasticamente e, em 1998, praticamente chegou a desaparecer. Até o plano Real, a diferença entre as demandas sociais e a disposição da sociedade para ser taxada era escondida por uma inflação elevada, que permitia “atender” (pois gerava imposto inflacionário e corria as despesas do governo) às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio. Com a estabilização e a falta de um ajuste fiscal que levasse a contenção da situação transcrita anteriormente gerou, como resultado, uma tendência ascendente

da relação dívida/PIB, embora atenuada pelas receitas da desestatização, que permitiram, durante um curto período de tempo, sustentar déficits elevados, sem que essa relação crescesse na intensidade que caberia esperar se não houvesse privatização. Esse expediente, porém, por definição, tenderia a ter uma duração limitada no tempo e se esgotaria quando os ativos a serem privatizados já tivessem sido vendidos.

Importante destacar que a Constituição 1988 acabou contribuindo para a elevação da dívida pública no período relatado acima. Isso porque acabou gerando dois tipos de problemas, especificamente, para as autoridades que se viram às voltas, em 1995, com o ressurgimento de um déficit público expressivo. Em primeiro lugar, ela restringiu a margem de manobras das autoridades, algo que não se revelou tão importante quando a inflação se encarregava de corroer o valor real das despesas, mas que se mostrou de forma nua e crua quando a inflação passou a ser baixa, depois de 1994. E, em segundo lugar, aumentou consideravelmente as despesas previdenciárias, especialmente pelo *boom* das aposentadorias concedidas no meio rural a partir de 1991, mas que teve seu auge durante 1994.

A crise fiscal de 1995/1998 foi caracterizada por um déficit primário do setor público consolidado, um déficit público nominal de nada menos que 7% do PIB na média do período e por uma dívida pública crescente.

As Finanças Públicas pós 1999

O ano de 1999 foi marcado como um ano de ajuste fiscal, com forte austeridade fiscal.

De fato, o país viveu então, pela primeira vez em praticamente três décadas, um quadro de rigor fiscal como não se via desde a experiência do PAEG de 1964/1967.

No início desse processo de ajustamento, muitos entenderam de que a política econômica era um fracasso. A rigor, porém, isso era sinal mais claro de que a política fiscal estava operando, ou seja, de que o desejo dos diferentes segmentos da sociedade de se beneficiar dos recursos públicos estava se defrontando com os limites impostos pela própria sociedade para o financiamento dessas despesas por meio de tributos.

Durante um longo tempo, a existência desse hiato entre a demanda por gasto público e a disponibilidade da sociedade em aceitar ser tributada foi ofuscada ou “driblada” através de expediente como a inflação, o endividamento público ou por a venda de ativos (privatização). Entretanto, com os preços próximos da estabilidade – isto é, sem poder

contar com a inflação como até 1994 -, diante da necessidade de conter a expansão da dívida pública e praticamente esgotada a privatização, não restava outra saída que encarar a hora da verdade e implementar um forte ajustamento, o que por sua vez – juntamente com a mudança de regime cambial – permitiria uma queda das taxas de juros, trazendo um duplo benefício para as contas públicas, tanto pela melhoria do resultado primário, como pela queda das despesas financeiras. De certo modo, pode-se dizer que 1999 representou o ano em que a realidade fiscal foi encarada de frente, de forma nua e crua.

Apesar do gasto público em relação ao PIB ter crescido de 1998 para 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso seguiu com a austeridade fiscal implantada em 1999. Aliada a essa austeridade fiscal esteve a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apresenta uma série de diretrizes gerais que balizam as autoridades na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal. Entre os principais aspectos incluídos nessa lei, estão os artigos que estabelecem tetos para as despesas com pessoal e a limitação do endividamento público.

No governo Lula, no que diz respeito, especificamente a política fiscal, pode-se dizer que praticamente não houve mudança alguma. Por outro lado a intensificação de algumas políticas vigentes em estado embrionário no governo anterior, somada aos efeitos acumulados de sucessivos superávits primários, agora em um contexto internacional mais favorável; e ao aumento notável de superávits comerciais, permitiram uma combinação curiosa de políticas que simultaneamente agradavam à grande maioria da população bem como àqueles setores tradicionalmente associados à pregação de teses genericamente vistas como “ortodoxas”, ligadas em particular à estabilização de preços.

Já as contas públicas se beneficiaram nos anos do Governo Lula do processo de redução das taxas de juros. O aumento da dívida pública em relação ao PIB que foi um o denominador comum aos 8 anos do Governo do FHC começou a apresentar queda a partir de 2004. Assim, a dívida líquida do setor público que tinha sido de mais de 52% do PIB em 2003, cedeu gradualmente até 45% do PIB em 2007.

1. **(Auditor Fiscal Tributário SP – 2007)** Atualmente o Estado intervém em quase todas as atividades humanas em razão das necessidades públicas. Dentre outras atribuições, incumbe ao Estado regular a atividade econômica, prestar serviços públicos, explorar a atividade econômica e exercer poder de política. Nesse contexto, é possível afirmar que as finanças públicas

- a) têm papel secundário na intervenção do Estado na economia, diante da política liberal vigente.
- b) as finanças públicas podem tornar-se poderoso instrumento de atuação estatal no domínio econômico, visando a um orçamento equilibrado e contenção de gastos públicos.
- c) pertencem ao universo normativo, regulando a intervenção estatal no domínio econômico, compondo a política financeira estatal e consubstanciada nas leis orçamentárias.
- d) caracterizam-se por ser uma disciplina jurídica que tem como objeto de seu estudo toda a atividade do Estado no tocante à forma de realização da receita e da despesa.
- e) dizem respeito ao universo do ser, do plano real e dispensam uma realidade normativa, ficando adstritas apenas ao campo econômico, desvinculado de intervenção estatal.

2. **(IPEA – 2004)** Na segunda metade dos anos 90, ocorreu uma nítida deterioração das contas públicas. Podem ser considerados como fonte desta deterioração, exceto:

- a) aumento do gasto com programas e atividades dos diversos órgãos do governo federal, agrupados na rubrica de "outras despesas de custeio e capital (OCC)".
- b) elevação no déficit da previdência.
- c) elevação do serviço da dívida, tendo em vista as altas taxas de juros observadas em vários momentos após a adoção do Plano Real.
- d) redução das receitas com as operações financeiras, tendo em vista a estabilização de preços decorrentes do sucesso do Plano Real.
- e) piora na situação fiscal dos estados.

3. (CGU – 2006) A trajetória da dívida pública no Brasil entre 1981 a 1999 pode ser dividida em períodos. Busque a opção falsa com relação à Dívida Pública brasileira entre 1981 e 1999.

- a) O período de 1981 a 1984 caracterizou-se pela elevação da relação dívida/PIB, em um contexto de forte déficit fiscal e estagnação econômica.
- b) A evolução da dívida sofreu uma inflexão em meados dos anos 80, devido à combinação de três elementos: crescimento de certa importância do PIB que teve uma variação real acumulada em cinco anos em 24% de 1985-1989, o aumento da receita de senhoriagem e uma importante sub-indexação da dívida.
- c) A queda de importância relativa da dívida pública manteve-se durante os primeiros anos da década de 90, em outro contexto fiscal, apesar do menor crescimento da economia.
- d) Na primeira metade dos anos 90, além da queda relativa da dívida, sua composição foi alterada pela maior participação da dívida externa na dívida total.
- e) Na análise da evolução da dívida pública no período 1995-1999 podem ser agregados dois fatos relevantes: o reconhecimento de antigas dívidas, inicialmente não-registradas (passivos ocultos), que aumentou a dívida pública, e o efeito da sua redução, associado às privatizações.

4. (SRF – 2005) Observando-se o comportamento das finanças públicas, no Brasil, a partir de 1999, não se pode afirmar que:

- a) houve profunda reversão do desempenho fiscal do governo, que passou a apresentar, a partir de então, superávits primários expressivos.
- b) o ajuste fiscal foi fortemente concentrado na elevação das receitas de impostos não-cumulativos.
- c) a existência de superávits primários seria necessária para permitir a absorção de choques na economia, liberar a taxa de juros para ser usada para fins de política monetária e permitir a redução da dívida pública ao longo do tempo.
- d) houve a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a imposição de limites de gastos com pessoal para os três níveis de governo.
- e) o fator previdenciário, implementado em novembro de 1999, visou adequar o benefício ao tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida), à idade e ao tempo de contribuição.

5. (STN – 2005) Com relação à dívida pública brasileira, não é pertinente afirmar que:

- a) os prazos curtos da dívida e os diversos planos econômicos de estabilização na década de 80 e no início da de 90 aumentaram as incertezas, reduziram a confiança dos agentes privados e ampliaram o risco de uma crise de confiança
- b) a partir de 1999, o perfil da dívida foi alterado com a paridade entre o dólar e o real e a política interna de elevação das taxas de juros.
- c) apesar de existir uma demanda potencial para títulos de longo prazo, o público brasileiro ainda privilegia a liquidez de curto prazo.
- d) o encurtamento dos prazos da dívida aumenta o risco de uma crise de confiança na capacidade de pagamento do governo.
- e) como resultado da deterioração da credibilidade do governo, o prêmio exigido pelos títulos públicos na década de 80 e início dos anos 90 foi muito alto.

6. (IPEA – 2004) Sabe-se que entre os anos 1980 e 1994 o Brasil conviveu com níveis inflacionários muito altos. A inflação alta durante esse período NÃO resultou numa queda da arrecadação dos governos, agravando o déficit público, porque

- a) houve uma constante elevação da carga tributária que atingiu, no período, quase 35% do PIB.
- b) os governos criaram novas fontes de arrecadação, como a CPMF, que compensaram a queda na arrecadação.
- c) a forte desvalorização das receitas decorrente da inflação foi compensada pela privatização de empresas estatais e pela concessão onerosa de serviços públicos.
- d) os governos se beneficiaram do chamado "imposto inflacionário", resultante da indexação das receitas sem a correspondente atualização monetária das despesas.
- e) a inflação elevada foi compensada pelo aumento constante na taxa de crescimento da economia no período.

Gabarito de Finanças Públicas no Brasil - Experiências recentes entre 1970/2007

1 – B

2 – D

3 – D

4 – B

5 – B

6 – D

Parte – III: Papel do Setor Público, Reformas, Liberalismo e Privatizações

1. Papel do Setor Público no Financiamento do Setor Produtivo

A participação do governo na economia, a sua dinâmica e a sua atuação frente aos problemas econômicos que a sociedade enfrenta, fomenta diversas discussões. Ainda mais, porque as políticas precisam ajustar as diversas classes sociais que existem e que precisam crescer juntas. O Estado é quem estipula as condições de produção e distribuição e alocação dos recursos macroeconômicos. Com isto, verifica-se que o Estado, através do governo, tem um papel muito importante numa política econômica, a qual necessita ser bem organizada, reparando as desigualdades, para conseguir o bem-estar da população.

A situação do Estado na economia deve ser bem entendida para não pairarem dúvidas quanto aos rumos tomados no complexo da estruturação de todos os setores da economia, como, por exemplo, a agricultura, os serviços ou o setor de transformação industrial. O governo tenta organizar a economia, com um planejamento econômico de maneira global, utilizando-se de instrumentos normativos e de políticas fiscais.

Neste sentido, numa política econômica, o Governo utiliza além do Orçamento Geral da União para o custeio da máquina pública e dos investimentos públicos, as Agências de Fomento e programas específicos de infraestrutura de modo a garantir um crescimento desejado do Produto Interno Bruto, organizando todas as variáveis dentro do sistema, mesmo aquelas que possam fluir de maneira natural, isto é, dentro do sistema econômico de livre mercado, tornando-se, com isto, um dinamizador do crescimento e desenvolvimento do país.

A estrutura e a evolução das contas públicas têm convertido o Brasil num caso particular entre as economias emergentes. Apesar de investir tão pouco a carga tributária é alta e os gastos são elevados. Por esses dois critérios, o tamanho do Estado brasileiro descolou da média das economias emergentes e está muito próximo das economias desenvolvidas. Infelizmente, o mesmo ocorre quando se compara o ritmo de crescimento econômico: desde que logrou a estabilidade de preços em meados dos anos 1990, o Brasil apresentou uma média anual de expansão de 2,4% ao ano (entre 1995 e 2006).

Sob uma perspectiva histórica, a questão do investimento público no Brasil quase se confunde com a identificação das funções do Estado na economia brasileira. Durante décadas, a expectativa entre diversas forças políticas por um Estado forte, condutor do processo de desenvolvimento econômico, resultou na criação de instituições de natureza estatal no campo da produção de bens e serviços – embora organizadas sob o direito privado.

A crise dos anos 1980 deu lugar a dois eventos de grande impacto, considerando o modo de funcionamento da economia das décadas anteriores. De um lado, a falência da estrutura de financiamento do setor público desordenou a capacidade do Estado de ser um elemento ativo na dinâmica do processo econômico, e os setores com predominância de empresas estatais passaram a enfrentar problemas de suprimento corrente de bens e serviços, o que culminou em diversas privatizações. De outro lado, os movimentos de abertura comercial das décadas de 1980 (via exportações lastreadas na desvalorização cambial) e 1990 (redução de tarifas e barreiras institucionais) produziram a emergência de espaços para investimentos que, embora fragmentados, em comparação com o mercado interno anteriormente organizado, representavam oportunidades para diversos agentes econômicos. Com isso, a dinâmica da economia e os motores da expansão da capacidade produtiva e da produção ganharam graus de liberdade, em magnitude expressiva, comparando-se com as décadas anteriores, caracterizadas por nítida predominância da intervenção estatal no comando do ritmo do processo econômico.

O início deste novo século presencia justamente o choque entre duas formas de articulação econômica. De um lado, a continuidade da dependência da ação estatal em determinados segmentos nos quais a transição para o empreendimento realizado pelo setor privado encontrou obstáculos ou não se completou adequadamente. De outro, um novo tipo de heterogeneidade da estrutura produtiva privada, mais referida ao resto do mundo, mais internacionalizada, mas nem por isso isenta da realidade de uma economia nacional, especialmente no que toca à infra-estrutura econômica.

De qualquer forma, surgiu uma grande convergência nos últimos anos, entre analistas econômicos e formadores de opinião até autoridades governamentais, em torno da tese de que será difícil para a economia brasileira crescer sem que o Estado aumente seu patamar de investimentos.

1. (STN – 2008) A privatização e a abertura econômica marcam importantes mudanças implementadas na economia brasileira, especialmente nos anos 90. Caracteriza essas reformas apenas a afirmativa:

a) os impactos da abertura comercial e da privatização foram pequenos, pois a privatização não propiciou a diminuição da dívida pública brasileira e a abertura comercial se restringiu a negociações de liberalização comercial com os países do Mercosul.

b) entre as razões que justificaram as privatizações, está a diminuição da capacidade estatal em fazer os investimentos necessários à ampliação das empresas estatais e dos serviços por elas fornecidos.

c) a abertura econômica foi caracterizada por ser uma abertura parcial, já que se restringiu aos aspectos comerciais, não afetando, por exemplo, as transações relativas ao Balanço de capitais.

d) após a abertura comercial, foram gerados déficits comerciais que só foram revertidos depois do Plano Real.

e) a privatização brasileira foi uma das maiores privatizações do período, tendo alcançado todas as empresas produtivas dos setores Siderúrgico, de Petróleo e Gás, Petroquímico e Financeiro do governo federal.

Reforma do Estado

A reforma do Estado deve ter como referencial a urgente necessidade de fortalecê-lo e não de promover seu aniquilamento. Um Estado forte não significa um Estado grande. Ele deve ser leve, ágil, visível, capaz de dar conta com exatidão da multiplicidade de problemas que precisam ser solucionados, adotando medidas consistentes e coerentes com os objetivos perseguidos.

O Estado precisa reforçar sua capacidade de sinalizar na direção correta, induzir as ações necessárias, coibir as práticas contrárias ao interesse nacional e punir as infrações morais e legais. Mais planejamento e menos execução constituem uma atitude saudável a ser seguida.

Reforma Administrativa

No tocante a administração, a prioridade ao trinômio educação-ciência-tecnologia traduz-se em fortalecimento da administração central, com a reversão da tendência ao crescimento da administração descentralizada que marcou a experiência administrativa das últimas décadas. Esse deverá ser um traço comum da reforma administrativa, mas o perfil das mudanças deverá assumir contornos diferentes, dependendo do cenário que vier a prevalecer.

A redução das atribuições executivas do Estado deve ser acompanhada de uma melhoria qualitativa de sua capacidade de planejamento e de regulação. A integração competitiva ao mercado externo requer um esforço dos sistemas de informação e planejamento voltados para a avaliação de tendências futuras, da potencialidade de novos mercados e de salvaguarda dos interesses nacionais diante do estabelecimento da nova ordem mundial. A pesquisa aplicada ao desenvolvimento tecnológico e ao aperfeiçoamento institucional constitui uma ferramenta indispensável à tarefa de modernização, à qual o Estado deve dedicar maior atenção e esforço. No campo da regulação, novas responsabilidades deverão ser assumidas como consequência da adesão a acordos internacionais e do avanço das privatizações de serviço de utilidade pública. Nessa área, a preocupação ambiental tende a assumir um papel cada vez mais importante, por motivos conhecidos.

Mais difícil do que enumerar as atribuições do governo é propor um esquema para a divisão das responsabilidades públicas entre os distintos níveis de governo. Atividades que independem de aplicação de técnicas sofisticadas, cuja execução em escala reduzida não compromete a eficiência produtiva, cujas necessidades de financiamento forem modestas, cujo gerenciamento eficaz não estiver na dependência de recursos humanos altamente qualificados, e cujos benefícios tiverem alcance geograficamente limitado, deveriam ser preferencialmente exercidas em nível local. No outro extremo, isto é, no plano nacional, estariam as atividades para as quais os mesmos atributos citados fossem diametralmente opostos. A combinação dessas várias possibilidades poderia definir, em cada caso específico, os intervalos em que poderia situar-se o campo das atribuições de cada nível de governo.

Na prática, a combinação desses atributos envolve grande dose de complexidade. As diferenças espaciais do ponto de vista de recursos econômicos, financeiros, humanos e materiais não permitem a aplicação de regras uniformes. Um modelo básico pode ser proposto, mas a implementação desse modelo deve ser feita de forma gradual, para evitar que as regiões menos favorecidas sejam prejudicadas por uma abrupta descentralização das responsabilidades do setor público em programas em que a presença do governo central não pode ser dispensada.

Em um cenário caracterizado pela adesão aos princípios do liberalismo, o governo central deverá concentrar seus gastos nas funções de âmbito nacional – defesa, justiça e segurança – forçando a transferência integral de recursos para governos locais da responsabilidade pelo financiamento e execução dos demais programas. Seriam reforçadas as ações normativas e de controle, de forma que garantisse o atendimento de padrões nacionais de qualidade no atendimento. A prevalecer uma versão liberal menos ortodoxa, a atuação direta do governo central no financiamento (principalmente) e na execução (secundariamente) seria preservada, sempre que justificadas por interesses relativos à redução das disparidades regionais. A descentralização de responsabilidade seria feita de forma gradual e distinta, para permitir que sejam levadas em conta as diferenças entre as várias regiões.

Para além das reformas estruturais, há que se concentrar na remoção das conhecidas barreiras à modernização e à eficiência da administração pública. Destacam-se, a esse respeito, o formalismo e a simetria dos sistemas de controle e das normas de gerenciamento, além de problemas relativos ao regime trabalhista dos servidores públicos.

No que diz respeito ao funcionalismo público, será necessário examinar as regras aplicáveis às relações de trabalho entre o estado e seus servidores, com vistas a adaptá-las à realidade internacional do início deste século. A modernização da administração pública irá exigir um ritmo mais rápido de reciclagem e atualização profissional do funcionalismo, o que pode ser facilitado pelo aumento da competição entre emprego público e emprego privado no mercado de trabalho e por maior velocidade do fluxo de entrada e saída de pessoal no serviço público.

Reforma Previdenciária

1. As Reformas de FHC

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram realizadas duas reformas da Previdência social, embora muitas vezes se fale da “reforma FHC” por se tratar de um mesmo período de oito anos. A primeira reforma foi a Emenda Constitucional aprovada no final do primeiro governo, em 1998, com todas as dificuldades próprias da complexidade das medidas e do elevado requerimento de quórum para a sua aprovação no Congresso. No caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), é importante lembrar que ela foi enviada ao Congresso em 1995 e que só foi aprovada pelas condições muito específicas em que foi votada: poucos dias antes da desvalorização cambial do começo de 1999 e com uma tentativa desesperada, e mal sucedida, de demonstrar o “comprometimento” do país com as reformas, para recriar confiança e não ter que enfrentar assim uma mudança cambial que o governo ainda procurava evitar a qualquer custo.

A reforma foi em boa parte inócua, dado que alguns de seus dispositivos mais importantes dependeriam de regulamentação posterior por meio de lei específica. Os pontos mais relevantes foram três: no caso dos servidores públicos, a adoção de uma idade mínima para os novos entrantes do sistema, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, válida, portanto, só para quem fosse se aposentar algumas décadas depois; a imposição, também para os servidores, de um “pedágio” na forma de 20% de acréscimo ao tempo remanescente para o indivíduo ganhar o direito de se aposentar por tempo de contribuição, fazendo, por exemplo, que aquele que ainda tivesse que trabalhar por cinco anos, estendesse o período para seis anos; e a “desconstitucionalização” da regra de cálculo da aposentadoria pelo INSS, que passaria a ser objeto de legislação e não matéria constitucional.

Em uma etapa posterior, no segundo governo, exatamente em virtude desta última mudança, adotou-se a chamada “lei do fator previdenciário”. Esta define que no INSS a aposentadoria por tempo de contribuição será igual ao resultado da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição do indivíduo da ativa, por um fator previdenciário tanto menor quanto menores forem a idade e o número de anos de contribuição.

Foi uma tentativa de incorporar alguns princípios do regime de capitalização e certo bom senso de equilíbrio atuarial, em um sistema que continuou operando,

essencialmente, com base em um regime de repartição. Tratou-se de uma reforma, que no seu conjunto, afetou basicamente as regras do INSS, uma vez que o efeito sobre os servidores incidiria apenas a longo prazo.

2. A Reforma de Lula

As reformas de FHC foram sucedidas pela reforma de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), aprovada em 2003, na fase de “lua de mel” do governo com o eleitorado, que sempre permite um maior grau de manobra aos governos para aprovarem matérias polêmicas. A reforma Lula consistiu fundamentalmente de quatro pontos:

- a) adoção de regras mais rigorosas para a concessão de aposentadorias integral aos servidores públicos, envolvendo a exigência de um maior número de anos no cargo;
- b) antecipação da vigência da idade mínima prevista pela emenda aprovada no governo anterior, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, para ser válida imediatamente para todos os servidores públicos da ativa e não apenas para os novos entrantes, o que passaria a ter efeitos fiscais imediatos;
- c) taxaço dos servidores inativos em 11% da parcela do salário que excedesse o teto contributivo do INSS; e
- d) aumento do teto contributivo do INSS – na época – R\$ 2.400, um valor em torno de 30 % maior que o que existia então.

Foi uma reforma que, contrariamente à anterior, basicamente afetou os servidores públicos, uma vez que no caso do INSS só implicou um aumento do teto contributivo e conseqüentemente também do teto futuro de pagamentos por parte do governo. Esta medida gerou um ganho de caixa imediatamente - pela incidência da contribuição sobre um valor de referência maior - no caso dos maiores salários, mas a longo prazo tem efeitos atuariais negativo, pelo maior comprometimento com despesas futuras.

2. (SEFAZ PI – 2001) A redefinição das funções do Estado deve ter como ponto de partida o pleno reconhecimento de suas principais responsabilidades. Assim sendo, identifique a opção falsa com relação aos campos em que a presença do Estado pode ser compreendida.

- a) A produção dos bens públicos tradicionais.
- b) A provisão de serviços de interesse coletivo.
- c) A modernização da infra-estrutura básica.
- d) A produção de serviços voltados para a segurança individual e patrimonial.
- e) A previdência e a assistência social.

3. (Especialista em Políticas públicas – 2009) Pode-se apontar entre as motivações para o movimento levado a efeito na esfera federal pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, no início dos anos 1990,

- a) a necessidade de implementação de uma política de ajuste fiscal, como consequência do cumprimento de obrigações com organismos internacionais, implicando a redução do Aparelho do Estado, bem como do setor público não-estatal em função do esgotamento das fontes de financiamento.
- b) o esgotamento do modelo de Estado prestador direto de serviços públicos, enfatizando-se a privatização de empresas estatais, desonerando o Estado da responsabilidade pela disponibilização de tais serviços aos usuários.
- c) a intenção de ampliar a intervenção do Estado no domínio econômico, dada a crescente demanda da sociedade por bens e serviços públicos, do que resultou a profissionalização e a ampliação do Aparelho do Estado.
- d) a retirada do Estado de diversos setores da sociedade, reduzindo-se seu papel de prestador direto de serviços públicos e de agente de fomento da atividade econômica.
- e) a crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pelo esgotamento da poupança pública, o que ensejou a privatização de empresas estatais exploradoras de atividade econômica.

A Reforma Fiscal

Princípios

Apresenta-se a seguir alguns princípios básicos que são pré-requisito para que as propostas de reforma fiscal possam ser convenientemente avaliadas. Assim, propõe-se a adesão aos seguintes princípios:

i) Responsabilidade. Um dos objetivos importantes da reforma deve ser a recuperação da ética tributária. A deterioração das relações entre o cidadão-contribuinte e o Estado é fruto da indignação provocada pelo mau uso dos recursos públicos e pelos escândalos associados à corrupção e ao clientelismo. A ética tributária não é recuperada pela punição. Ela é uma decorrência do reconhecimento da função social do tributo e do papel que o Estado deve desempenhar no atendimento das necessidades coletivas da população.

ii) Visibilidade. A visibilidade do gasto público, e dos tributos utilizados para financiá-lo, são outros requisitos fundamentais para o propósito de restauração da responsabilidade. O máximo de visibilidade seria alcançado na hipótese absurda de que cada uma das distintas espécies de gastos fosse financiada por um tributo especialmente instituído para aquela finalidade; no outro extremo, a absoluta invisibilidade seria atingida na hipótese igualmente absurda de um único imposto financiar toda e qualquer modalidade de gasto dos três níveis de governo.

iii) Equilíbrio. A adesão ao princípio do equilíbrio significa a busca de uma solução com a heterogeneidade de situações a serem consideradas. Um tratamento diferenciado, conforme e tamanho, a renda, ou a localização do contribuinte, não deve ser entendido necessariamente, como concessão de injustificado privilégio. Uma regra conhecida de igualdade fiscal recomenda que os desiguais sejam tratados de acordo com a natureza de sua desigualdade – isto é, os que podem menos, pagam menos; os que precisam mais, recebem mais.

A obtenção do equilíbrio é uma tarefa delicada. No campo da revisão do papel do Estado e da repartição das responsabilidades públicas entre a União, estados e municípios, solução equilibrada não significa solução homogênea. O apoio do Estado ao desenvolvimento das regiões economicamente mais atrasadas pode ser revisto, do ponto de vista da natureza do instrumento utilizado para esse fim, mas dificilmente poderá ser dispensado. No que diz respeito à transferência de encargos públicos para estados e municípios, uma solução equilibrada é a que admite um processo gradual e assimétrico de estadualização e/ou municipalização dos serviços.

iv) solidariedade. Não deve haver espaços para antagonismos. Uma das preocupações subjacente ao princípio da solidariedade é a de que a contribuição de todos, na medida de suas possibilidades, para o bem comum é a única maneira de obter-se uma carga

menor e mais bem distribuída. Se todos pagam, cada um pode arcar com um ônus mais reduzido. A abrangência das bases tributárias e a redução de alíquotas é a tradução desse princípio no jargão técnico da reforma fiscal.

Rumos da Reforma

Das poucas questões sobre as quais há razoável consenso nos debates em curso sobre a reforma fiscal, duas merecem ser destacadas, de início:

- a) o sistema tributário brasileiro é demasiadamente complexo e precisa ser drasticamente simplificado;
- b) entraves fiscais, representados por pesado ônus à produção, aos investimentos e à exportação, ameaçam a sustentação de padrões de competitividade compatíveis com as exigências de integração internacional da economia e de modernização do país e precisam ser rapidamente eliminados.

Simplificação e competitividade constituem, pois, os dois eixos principais em que se assentam as propostas de reformação do sistema tributário.

Simplificar não significa, necessariamente, reduzir ao mínimo o número de impostos existente. Um só imposto geral pode ser muito mais complexo do que um número variado de impostos específicos. Assim, a simplificação tributária requer não apenas a redução do número de imposto, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança de impostos.

Em linhas gerais, o modelo de reforma tributária coerente com os princípios enumerados anteriormente deve apresentar as seguintes características:

- a) a tributação da renda deve ser feita de forma abrangente, reduzindo-se ao mínimo as deduções e abatimentos, eliminando-se os regimes especiais e restringindo a progressividade das alíquotas ao imposto cobrado sobre a renda familiar. A pesada carga tributária que onera os lucros deve ser reduzida, extinguindo-se o tratamento discriminatório concedido ao capital estrangeiro;

- b) nenhum imposto deve onerar as exportações e a aquisição de máquinas e equipamentos indispensáveis à modernização tecnológica, ao aumento da capacidade produtiva e à geração de maiores oportunidades de emprego. O imposto deve incidir sobre o consumo, e não sobre a produção e os investimentos. O imposto de consumo deve ser seletivo, em função do grau de essencialidade das mercadorias e serviços, conforme preceituam os modernos princípios de justiça fiscal.
- c) o imposto sobre a propriedade deve ser utilizado como reforço do vínculo de coresponsabilidade entre o Estado e o cidadão-contribuinte, no plano das relações do poder público local com as comunidades. A “municipalização” do contribuinte, no sentido de uma apropriação maior de sua capacidade contributiva pelo município, é uma forma mais efetiva de controle da sociedade sobre gasto público e uma alternativa eficaz para os vícios e aos descaminhos favorecidos por uma indevida centralização dos recursos fiscais – principalmente os destinados à cobertura de programas sociais;
- d) combate à evasão e a sonegação deve ser conduzido, prioritariamente, pela recuperação da ética tributária e não por medidas de cunho repressivo e policial. Isso significa que as alíquotas dos impostos sejam fixadas em níveis compatíveis com a capacidade contributiva das empresas e das famílias, que elas sejam reconhecidas como legítimas (não apenas legais) do ponto de vista dos fins a que se destinam e que haja plena transparência das regras aplicadas à instituição dos tributos e à administração dos recursos arrecadados pelo governo;
- e) a simplificação tributária requer não apenas a redução do número de impostos, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança dos tributos. Uma vez aprovada à reforma, deve haver um compromisso explícito com a preservação das novas normas por um prazo compatível com o horizonte de estabilidade necessário à retomada do desenvolvimento; e
- f) o número de impostos que deve sobreviver ao processo da reforma tributária não pode ser definido de antemão, mas deve estar situado no intervalo compreendido entre cinco e oito; o número efetivo deve resultar de amplo processo de negociação que envolve o equacionamento dos complexos problemas regionais e do delicado equilíbrio federativo.

Liberalismo Fiscal e Privatização

O Esgotamento de um Modelo

Com a interrupção dos mecanismos de rolagem integral da dívida externa com a moratória mexicana de 1982, as empresas estatais brasileiras iniciaram um processo de ajustamento, acentuado pelas regras pró-estabilização macroeconômicas determinadas nos acordos com o FMI, o que implicou, ao longo da década de 1980, uma rede de processo de investimento com endividamento crescente do período anterior. Entretanto, o padrão de financiamento típico dos 1970 não foi totalmente substituído. As empresas estatais prosseguiram sendo uma fonte importante de captação de recursos externos, principalmente, tendo em vista a redução ainda maior da captação privada, que já vinha se retraindo expressivamente desde o final da década de 1970.

Devido ao esgotamento do padrão de financiamento anterior, à medida que os novos empréstimos externos se davam em escala menor do que anteriormente e em condições menos favoráveis, servindo basicamente para a rolagem da dívida, a combinação de alto endividamento e redução real das receitas operacionais, em razão das contenções tarifárias, acabou refletindo em uma redução significativa da capacidade de autofinanciamento das empresas estatais e, conseqüentemente, dos seus níveis de investimentos.

Como resultado da retração dos investimentos públicos, observou-se uma deteriorização do estoque de capital em infra-estrutura, o que resultou em estrangulamento em setores chave para a retomada do desenvolvimento econômico. Assim, dada essa situação, as vendas das empresas estatais não significariam apenas a geração de recursos que contribuiriam diretamente para uma melhora das finanças públicas, mas, sobretudo, a transferência para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas e conseqüentemente mais aptas a não apenas na ampliação da capacidade dos setores de infra-estrutura, como também em sua modernização.

A crise dos 1980 refletiu o esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior calcado fundamentalmente no investimento estatal, financiado pelo endividamento externo e, assim lançou as bases para a discussão de um novo papel do Estado na economia, onde o Estado produtor cede cada vez mais espaço para o Estado regulador.

As Justificativas para a Privatização

1. As razões macroeconômicas

Os desequilíbrios das contas fiscais observados a partir dos anos 1970 foi uma causa importante dos processos de privatização dos anos 1980 no plano internacional. No Brasil, contudo, a privatização, embora estivesse ligado à dificuldade de o Estado continuar a garantir o fluxo de investimento requerido para a ampliação e modernização das empresas estatais, não foi vista na sua origem como um dos principais elementos de um programa destinado a reduzir o déficit público. De certa forma, pode-se dizer que as dificuldades fiscais “empurram” o governo a privatizar as empresas estatais, para que estas pudessem ter um melhor desempenho, mas a privatização não foi inicialmente encarada como parte essencial do ajuste fiscal.

A razão disso prende-se a dois motivos. Em primeiro lugar, no Brasil, nos anos 1980, as empresas estatais, embora também contribuíssem para o desequilíbrio das contas públicas, faziam-no em escala muito mais reduzida que em outros países da América Latina, nos quais, antes da venda em massa de estatais, estas eram responsáveis por vultosos déficits. E, em segundo lugar, a venda das empresas estatais nos 1980 e na primeira metade dos anos 1990 não chegou a ser, em termos macroeconômicos, muito relevantes, em face das grandes dimensões da economia brasileira.

A rigor, na sua origem, do ponto vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada a uma questão intangível, qual seja, a recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase de desenvolvimento do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do “consenso de Washington”, associado a reformas envolvendo privatização, abertura econômica, ajuste fiscal, combate a inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado. O que as autoridades desejavam, em última instância, no início dos 1990, era “credenciar” o país para se beneficiar da reabertura do mercado de crédito internacional – fechado para os países latino-americanos após 1982 -, obtendo novos empréstimos que permitiriam diminuir a transferência de recursos reais para o exterior e gerar uma certa poupança externa em condições de contribuir para o financiamento do aumento do investimento.

2. Os ganhos de eficiência sistêmica e em nível macroeconômico

Uma justificativa importante para o processo de privatização é que a transferência das empresas estatais para o setor privado teria ganhos de eficiência, tanto em nível sistêmico quanto em nível macroeconômico.

Em primeiro lugar, isto decorreria do fato de que, em mãos privadas, as empresas poderiam ampliar sua capacidade produtiva e investir em modernização – com importantes impactos sobre a produtividade e, conseqüentemente, sobre a produtividade dos produtos brasileiros -, o que não ocorreria anteriormente à privatização, devido à deteriorização financeira das empresas estatais e do setor público como um todo.

Em segundo lugar, haveria ganhos de eficiência ao nível da empresa em decorrência da simples transferência do controle da estatal para o privado. Isso porque, de um lado, sendo uma empresa produtiva como outra qualquer, esta buscaria a geração de lucros; por outro lado, não sendo mais uma estatal, não sofreria ingerências do governo, principalmente no que diz respeito ao seu uso como instrumento de política econômica.

As Três Fases da Privatização no Brasil

O processo de privatização no Brasil deve ser dividido em três fases: a) a que ocorreu ao longo dos anos 1980; b) a que foi de 1990 a 1995 e c) a que se iniciou em 1995.

A primeira fase correspondeu a um processo de ‘reprivatização’, cujo principal objetivo foi o saneamento da carteira do BNDES. Apesar de não ter havido a privatização de nenhuma das “grandes” empresas estatais, essa fase foi importante no que diz respeito ao ganho de experiência – principalmente por parte do BNDES, que posteriormente se tornou o principal agente de privatização do governo – e à construção de uma mentalidade pró-privatização por parte da opinião pública.

A segunda fase iniciou-se com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização (PND). Essa nova fase apresentou algumas diferenças importantes em relação à primeira fase. Em primeiro lugar, a segunda fase privilegiou a venda de empresas tradicionalmente estatais, ao contrário do que ocorreu na primeira, quando predominaram as reprivatizações de empresas que já tinham pertencido ao setor privado anteriormente. Este fator refletiu-se principalmente no porte das empresas privatizadas a partir de 1990. Em segundo lugar, enquanto até 1990 predominaram as vendas de empresas isoladas, na nova fase o enfoque foi a privatização de setores. Em terceiro lugar, a partir de 1990 passou a existir um marco regulatório do processo de

desestatização, com a promulgação de uma lei de privatização. Finalmente, ao contrário do que ocorrera até então, a partir de 1990 o processo de privatização esteve inserido em uma estratégia geral de governo, que contemplava a promoção das chamadas “reformas de mercado” (abertura comercial, desregulamentação da economia, redução do tamanho do Estado etc.

Nessa fase, que foi até 1995, o processo de privatização privilegiou as empresas dos setores industriais – siderurgia, petroquímica e fertilizantes. A escolha da Usiminas – uma empresa lucrativa, atualizada tecnologicamente e de porte significativo – para inaugurar o processo visou, principalmente, dar credibilidade às intenções do governo. Os resultados gerados com a privatização dessa empresa representaram, de fato, uma evolução do processo de privatização em relação à década de 1980: só a receita de venda da Usiminas foi da ordem de duas vezes o valor total das quase 40 empresas privatizadas na década de 1980.

Com a aprovação, em fevereiro de 1995, da Lei das Concessões – que teve como objetivo estabelecer regras gerais pelas quais o governo concede a terceiros o direito de explorar serviços públicos – foram lançadas as bases para a terceira fase do processo de privatização. Em contraste com a segunda, essa etapa caracterizou-se, principalmente, pela privatização dos serviços públicos – com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações – e pela magnitude das receitas envolvidas, podendo ser considerada como a fase das “megaprivatizações”, ou da venda de alguma das “jóias da coroa” do Tesouro Nacional.

4. (Auditor MT – 2004) O modelo de privatização adotado pelo governo brasileiro, a partir do governo Sarney, incluiu, entre outras características:

- a) a venda do controle acionário através da venda de ações na bolsa de valores;
- b) a manutenção sempre de uma golden share para decidir a política de investimento das firmas privatizadas;
- c) a venda através de leilões;
- d) a escolha prévia das empresas para participação no processo de compra;
- e) a proibição de venda de controle de estatais brasileiras para empresas estrangeiras.

5. (CGU – 2004) O processo de privatização no Brasil pode ser dividido em três fases: a que ocorreu ao longo dos anos 80, a que foi de 1990 a 1995 e a que se iniciou em 1995. Com relação ao processo de privatização no Brasil, aponte a única opção falsa.

- a) A primeira fase correspondeu a um processo de "re-privatização", cujo principal objetivo foi o saneamento financeiro da carteira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- b) A segunda fase privilegiou a venda de empresas dos setores industriais, como a siderurgia, petroquímica e fertilizantes.
- c) A terceira fase caracterizou-se, principalmente, pela privatização dos setores públicos, com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações.
- d) A terceira fase apresentou como ponto importante o lançamento do Plano Nacional de Desestatização (PND).
- e) A partir de 1990, o processo de privatização esteve inserido em uma estratégia geral de governo, que contemplava a promoção das chamadas "reformas de mercado"

6. (AFC – 2001) O processo brasileiro de desestatização passou por fases distintas. Na primeira fase do Programa Nacional de Desestatização brasileiro (1990/1993), a privatização gerou impacto positivo e reduzido devido a quatro importantes fatores. Identifique qual dos fatores mencionados não corresponde a essa fase.

- a) Seleção de setores privatizáveis, pouco dinâmicos e de escasso interesse do capital privado.
- b) Desencadeamento do processo num momento de recessão e de grande instabilidade macroeconômica, limitando o valor potencial dos ativos.
- c) Necessidade reduzida de investimentos nos segmentos privatizados, porque havia sobrecapacidade produtiva a nível mundial.
- d) Execução do programa com nítida motivação distributiva, do sistema financeiro e poupadores em geral para o Tesouro Nacional.
- e) Aceitação de dívida pública interna não mobiliária pelo valor de face como meio de pagamento.

Gabarito do Papel do Setor Público, Reformas, Liberalismo e Privatizações

1 – B

2 – D

3 – E

4 – C

5 – D

6 – D