Enap Escola Nacional de Administração Pública

Curso ASP-Macroeconomia

Macroeconomia

Brasília - 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudistas

Maurício de Carvalho Amazonas(2013)

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© ENAP, 2015

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

MÓDULO 4 – FINANÇAS PÚBLICAS 5

OBJETIVOS 5

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO 5

4.2. FUNÇÕES DO GOVERNO 6

4.3. DISPÊNDIO PÚBLICO: CLASSIFICAÇÃO 7

4.4. TRIBUTAÇÃO 8

4.4.1. Princípios da Tributação 8
4.4.2. Tributação Progressiva, regressiva e Proporcional 9
4.4.3. Tributos Diretos e Indiretos 10

4.5. DÉFICIT PÚBLICO e DÍVIDA PÚBLICA 11

CONSIDERAÇÕES FINAIS 12

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

MÓDULO 4– FINANÇAS PÚBLICAS

OBJETIVOS

Ao final desta unidade, espera-se que você seja capaz de: Descrever as funções básicas do governo.

- Classificar o dispêndio público conforme as categorias econômicas ou as funções e programas do governo.
- Descrever os princípios que regem a tributação.
- Discutir implicações do uso de tributos progressivos, regressivos ou proporcionais. Identificar as fontes de financiamento do governo.
- Relacionar conceitos de déficit e superávit público com os dispêndios do governo e suas fontes de financiamento.

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Algumas estimativas apontam que a carga tributária no Brasil, no ano de 2008, foi de cerca de 36% do PIB. A dívida líquida total do setor público acumulada em agosto de 2009 foi de 44% do PIB. As necessidades de financiamento do setor público totalizaram, no acumulado até este mesmo mês, 3,3% do PIB no resultado nominal, contra um superávit primário de 2,21%.

A análise das receitas e despesas do governo, bem como a estrutura tributária, é contemplada pelo ramo da Teoria Econômica referente às Finanças Públicas. No item 4.2, discutiremos

algumas das atribuições econômicas do Governo. Assumindo que tais atribuições somente podem ser exequíveis por meio do gasto público, o item 4.3 tratará da sua classificação. Dado que a principal forma de financiar o gasto público são os impostos e taxas recolhidos da sociedade, o item 4.4 discutirá os princípios que devem nortear a formatação de um sistema tributário. A última seção discutirá os conceitos de déficit, superávit e dívida pública.

4.2. FUNÇÕES DO GOVERNO

O Governo possui três funções básicas na gestão econômica: promover ajustes na alocação de recursos, na distribuição de renda e manter a estabilização da economia.

FUNÇÃO ALOCATIVA

O Estado deve atuar na economia[1] para garantir a promoção de ajustes na alocação de recursos. O Governo é, por excelência, o provedor de bens públicos[2] e meritórios[3].

FUNÇÃO DISTRIBUTIVA

O Estado deve intervir para garantir a promoção de ajustes na distribuição de renda.

Da mesma forma, nem sempre o mecanismo de mercado é capaz de promover uma adequada distribuição de renda, como foi visto no tópico 2.3. O governo deve, então, interferir. Os dois instrumentos utilizados são: Tributação progressiva[4] e Gastos públicos direcionados[5].

FUNÇÃO ESTABILIZADORA

O Estado deve intervir para garantir a estabilidade econômica.

As economias são, em geral, caracterizadas por flutuações no ritmo da atividade econômica: há épocas em que a economia cresce mais (está mais aquecida) e em outra, cresce menos. Segundo o economista John Maynard Keynes, o mecanismo de mercado, em geral, não é capaz de garantir que a economia opere sob pleno emprego.

A política fiscal[6] pode ser utilizada para evitar flutuações intensas no nível de produção, emprego e preços: se a demanda agregada está deprimida e a economia está estagnada ou em recessão, o governo pode, por meio do aumento de gastos[7], estimular a demanda agregada, bem como o nível da atividade econômica. Por outro lado, se a economia estiver muito aquecida e houver pressões de demanda que possam provocar inflação, o governo pode reduzir os seus gastos e reduzir a demanda agregada.

---

1. Muitas vezes, o Estado também opera empresas, em se tratando de monopólios naturais, como já ocorreu nos serviços de eletricidade e telefonia – hoje, a intervenção estatal nesses setores específicos dá-se por meio da regulação.
2. Definem-se bens públicos como aqueles cujo consumo é efetuado por toda a coletividade, não podendo ser negados a pessoas que deixem de pagar por eles, como a defesa nacional e a justiça. "Aos bens públicos não se aplica o princípio da exclusão: um bem é privado se alguém que não paga pode ser excluído do seu uso" (Viceconti & Neves, 1995, p. 405).
3. Já os bens meritórios são aqueles que, embora sejam ofertados pelo setor privado, devem ser produzidos pelo Governo para evitar que a população de baixa renda seja excluída de seu consumo, como a educação e a saúde. Note que, no caso dos bens meritórios, o mecanismo de mercado não funciona adequadamente, o que justifica a intervenção estatal.
4. Quando o ônus da tributação recai mais fortemente sobre as camadas de renda mais alta.
5. Para atender às necessidades das classes de renda mais baixa – tais como educação, saúde, transporte coletivo.
6. Diz-se que quando a política fiscal é utilizada dessa forma, ela é discricionária - ou seja, efetuada por um ato voluntário e deliberado do governo, visando suavizar os efeitos dos ciclos econômicos.
7. Quando o governo expande seus gastos para suavizar os efeitos da fase declinante do ciclo econômico, diz-se que o governo está fazendo política fiscal anticíclica.

Alguns mecanismos dentro da área fiscal do governo entram em ação automaticamente – são os estabilizadores automáticos[8].

4.3. DISPÊNDIO PÚBLICO: CLASSIFICAÇÃO

Para a realização de suas funções, o governo realiza despesas, e para poder realizá- las, necessita de recursos para financiá-las. Vejamos inicialmente o lado dos gastos do governo. Existem diferentes formas de se classificar o dispêndio público, conforme o critério.

A) Por categorias econômicas

Quanto às categorias econômicas, as despesas do governo podem ser classificadas em: despesas correntes e despesas de capital.

Despesas correntes: São despesas nas quais o governo incorre para promover a execução, a manutenção e o funcionamento das suas atividades. Ex.: pagamento de salários, luz, água, serviços de limpeza.

Subdividem-se em despesas de custeio e transferências.

1. Despesas de custeio: realizadas para manutenção dos serviços públicos (ex.: pagamento de servidores, material de consumo, energia elétrica, água, etc.)

2. Transferências correntes: a elas não corresponde qualquer contraprestação direta em bens ou serviços. Ex.: aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, subsídios e juros da dívida pública interna.

Despesas de capital: são despesas efetuadas com o propósito de "formar um bem de capital ou acrescentar valor a um bem já existente" (Riani, 1986: 58) e, portanto, implicam em aumento do patrimônio do governo.

Subdividem-se em: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

1. Investimentos: estão, em geral, associados às obras públicas, porque incluem todos os dispêndios realizados com o intuito de adquirir novos bens, ou adicionar valores aos bens já existentes. O investimento gera um acréscimo no PIB - logo, deve resultar em um bem de capital novo. Note que nem todas as despesas de capital constituem investimento.

2.Inversões financeiras: refere-se à aquisição de um bem em uso. Não gera acréscimo no PIB, apenas modifica a sua composição. Corresponde à aquisição de um bem de capital já utilizado.
3. Transferência de capital: amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, equipamentos, instalações e inversões financeiras.

8. O exemplo típico de um estabilizador automático é o seguro-desemprego. Quando há recessão e o desemprego aumenta, o governo tende a ampliar os seus gastos com o pagamento de seguro-desemprego, mitigando os efeitos recessivos. Quando a economia volta a crescer e o desemprego diminui, o governo tende a ter menos gastos com o pagamento do seguro-desemprego.

Enap

B) Por categorias funcional-programáticas

Outra forma de classificar os gastos do governo é quanto à função ou programa relacionado ao gasto. Aqui, trata-se de mostrar as realizações do governo.

Exemplo: legislativa, judiciária, educação e cultura, energia e recursos minerais, indústria e comércio, trabalho, assistência social e previdência, etc.

4.4. TRIBUTAÇÃO

Vejamos, agora, o lado da forma como o governo obtém recursos da sociedade para financiar seus gastos, por meio da tributação.

4.4.1. Princípios da Tributação

A principal forma de o Governo financiar os seus gastos é através da tributação. A configuração de um sistema tributário deve obedecer aos seguintes princípios:

1) Neutralidade

O sistema tributário deve interferir o mínimo possível na alocação de recursos por parte do setor privado da economia.

A hipótese que sustenta esse princípio é a de que alocação ótima é efetuada com base no sistema de preços - isso significa que um sistema tributário neutro deve interferir o mínimo possível no sistema de preços da economia.

Ocorre que, na prática, nenhum tributo é completamente neutro. Todos os impostos que incidem sobre vendas, por exemplo, modificam os preços e afetam as decisões dos consumidores e também dos produtores. Já o imposto sobre a renda também pode desestimular alguns profissionais que recebem salário por hora trabalhada.

- Os impostos sobre vendas devem incidir principalmente sobre produtos de demanda inelástica, porque as distorções provocadas na alocação de recursos são menores. Supostamente, é melhor tributar cigarros do que alimentos.
- Há casos de bens não meritórios, nos quais o governo se afasta deliberadamente do princípio da neutralidade, optando por coibir o consumo (via tributação) por princípios éticos, como cigarros e bebidas (Viceconti & Neves, 1995, p. 414).

2) Equidade

Estabelece que o sistema tributário deve ser justo. Comporta duas visões:

1. *Princípio do benefício:* de acordo com esse princípio, os indivíduos que mais se beneficiam dos serviços oferecidos pelo governo devem pagar mais impostos. É o caso, por exemplo, das contribuições de melhoria.

   Ocorre, no entanto, que, tratando-se de bens públicos, fica difícil identificar o quanto cada indivíduo se beneficia.

2. *Princípio da capacidade de pagamento:* cada cidadão contribui de acordo com a sua capacidade de pagamento. A forma mais trivial de se mensurar a capacidade de pagamento dos indivíduos é pela renda. Veremos adiante que os sistemas tributários ditos progressivos são os que melhor atendem a este princípio. Os sistemas regressivos, ao contrário, fogem desse princípio.

4.4.2. Tributação Progressiva, regressiva e Proporcional

As tabelas abaixo comparam diferentes estruturas tributárias (neutra, progressiva e regressiva) e seus resultados quanto à distribuição de renda. As estruturas progressivas melhoram a distribuição de renda, à medida que ajudam a reduzir a distância entre as rendas disponíveis dos mais ricos em relação aos mais pobres.

Suponha uma economia que possua apenas 4 indivíduos: A, B, C e D, cuja renda seja, respectivamente, de 1.000, 2.000, 3.000 e 4.000 unidades monetárias, e a renda total desta economia seja de 10.000 unidades monetárias. Os indivíduos A, B, C e D detêm, respectivamente, 10%, 20%, 30% e 40% da renda nacional.

Supondo-se uma estrutura tributária neutra, na qual a alíquota média do imposto seja de 20% para todos os indivíduos, a tabela 1 abaixo mostra que, após o pagamento do imposto, a distribuição da renda disponível na sociedade, entre cada indivíduo, mantém inalterada a distribuição inicial da renda. Ou seja, uma estrutura tributária neutra não altera a distribuição da renda.

Tabela 1: Estrutura tributária Neutra

Cidadãos	Renda	%	Alíquota	Imposto	Renda Disponível	%
A	1000	10	0,2	200	800	10
B	2000	20	0,2	400	1600	20
C	3000	30	0,2	600	2400	30
D	4000	40	0,2	800	3200	40
Y	10000	100		2000	8000	100

Suponhamos agora, a partir da mesma distribuição inicial da renda, que a estrutura tributária seja progressiva: quanto maior for a renda do indivíduo, maior será a incidência de impostos sobre ele. Suponha, assim, que as alíquotas de impostos pagas pelos indivíduos A, B, C e D sejam, respectivamente, de 20%, 30%, 40% e 50%. A distribuição da renda disponível agora é tal que a participação do indivíduo A, de menor renda, aumentou, enquanto a participação do indivíduo D, mais rico, diminuiu. Ou seja, um sistema tributário progressivo melhora a distribuição de renda da sociedade.

Tabela 2: Estrutura tributária Progressiva

Cidadãos	Renda	%	Alíquota	Imposto	Renda Disponível	%
A	1000	10	0,2	200	800	13,33
B	2000	20	0,3	600	1400	23,33
C	3000	30	0,4	1200	1800	30,00
D	4000	40	0,5	2000	2000	33,33
Y	10000	100		4000	6000	100,00

É fácil mostrar, assim, que uma estrutura tributária regressiva piora a distribuição de renda. É exatamente o que ocorre na tabela 3: quando a alíquota do imposto que incide sobre o indivíduo mais pobre é maior do que aquela que incide sobre o indivíduo mais rico, a renda é distribuída a favor do indivíduo mais rico.

Tabela 3: Estrutura tributária Regressiva

Cidadãos	Renda	%	Alíquota	Imposto	Renda Disponível	%
A	1000	10	0,5	500	500	7,14
B	2000	20	0,4	800	1200	17,14
C	3000	30	0,3	900	2100	30,00
D	4000	40	0,2	800	3200	45,71
Y	10000	100		3000	7000	100,00

4.4.3. Tributos Diretos e Indiretos

Os tributos podem ser de dois tipos: diretos e indiretos.

- O tributo direto incide sobre a renda e a riqueza (patrimônio) - por exemplo, o imposto de renda, o IPTU, o IPVA. Paga-se proporcionalmente ao que se possui, o pagamento sendo feito diretamente ao governo pelo proprietário.

- Já o tributo indireto incide sobre a produção, vendas, circulação ou consumo de bens e serviços - como o ICMS, o IPI, etc. Paga-se proporcionalmente ao valor do item comercializado, sendo o pagamento embutido no ato da transação e recolhido posteriormente pelo governo.

O grau de progressividade ou regressividade do sistema tributário está ligado ao tipo preponderante de impostos existentes, a saber, se são diretos ou indiretos.

Os impostos diretos incidem sobre o patrimônio, e como a posse patrimonial é tanto maior quanto mais rico o extrato da sociedade, esse tipo de imposto atingirá proporcionalmente mais as camadas mais ricas, uma vez que as camadas mais pobres têm a maior parte de sua renda despendida em bens de consumo, pequena parcela dela podendo ser dedicada à aquisição de patrimônio. Assim, os impostos diretos tendem a ser progressivos. Especialmente quando, adicionalmente, a eles são aplicadas alíquotas progressivamente maiores, conforme a faixa de renda ou de valor do patrimônio.

Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre o valor do item a ser comercializado, independentemente de quem o adquira. Ou seja, o valor do ICMS pago ao se comprar um quilo de feijão é o mesmo, independentemente de saber se quem o comprou é pobre ou rico. E, como o gasto com feijão e outros bens de consumo têm participação proporcional bem maior no orçamento familiar do pobre do que no orçamento do rico, esse tipo de imposto tende a gerar um favorecimento do rico em detrimento do pobre. Uma forma de atenuar a tendência de efeito regressivo que os impostos indiretos possuem é estabelecer a estes alíquotas diferenciadas conforme o gênero de produto, buscando desonerar e mesmo isentar aqueles considerados mais básicos e necessários ao conjunto da população, como alimentos, e onerar, proporcionalmente mais, bens considerados supérfluos e/ou de luxo. A dificuldade, porém, com esse tipo de procedimento, é que bens supérfluos possuem demanda mais elástica, e, com isso, o aumento em seus preços leva a reduções mais sensíveis nas vendas, inclusive reduzindo o montante de arrecadação. Por sua vez, gêneros básicos possuem demanda mais inelástica, pouco os aumentos de preço reduzem as vendas, de modo que a tributação sobre eles tem mais certamente garantida a arrecadação.

No Brasil, a maior parte dos recursos arrecadados pelo governo provém de impostos indiretos, o que permite caracterizar o sistema tributário brasileiro como regressivo.

4.5. DÉFICIT PÚBLICO e DÍVIDA PÚBLICA

Uma vez visto o Gasto público e a Tributação, vejamos então a questão do equilíbrio entre esses dois lados.
Do lado do dispêndio do governo (DG), este é composto de três partes:

- **G:** gastos em geral (despesas correntes, exceto juros e correção da dívida), mais despesas de capital;
- **J:** juros sobre a dívida interna e externa (J); e
- **CM:** correção monetária sobre as dívidas (CM).

$$DG = G + J + CM$$

Por sua vez, as receitas do governo para financiar seus gastos são advindas da tributação, e nem sempre esta corresponde ao que é gasto. Quando os gastos superam as receitas, configura-se o déficit público. Ao contrário, quando as receitas superam os gastos, configura-se o superávit público. Quando o governo está em déficit, gastando mais que arrecada, ele contribui para aumentar a Demanda Agregada, assim realizando uma política fiscal expansionista. Quando está em superávit, retirando recursos da economia por tributação e não os gastando, está realizando uma política fiscal contracionista. Detalhemos alguns conceitos (definidos para déficits, sendo superávit com sinal trocado).

Déficit Primário: consiste apenas no excesso de gastos correntes e de capital (G) sobre a arrecadação tributária (T); não leva em consideração nem a correção monetária, nem os juros das dívidas.

Déficit Nominal: corresponde ao excesso de despesas públicas (G) sobre as receitas correntes (T) mais os juros (J) e correção monetária (CM). Ou seja, busca captar a efetiva necessidade de financiamento do setor público, incluindo o custo de rolagem de dívida interna e externa, bem como incluindo os efeitos da inflação sobre a dívida.

Déficit Operacional: corresponde ao déficit primário acrescido dos juros apenas, não levando em consideração a correção monetária e cambial. Ou seja, corresponde ao déficit primário acrescido dos juros reais, assim diferindo do déficit nominal pelo fato ser o déficit primário acrescido dos juros nominais.

Déficit Primário = G – T

Déficit Nominal = G – T + J + CM = Déficit Primário + juros nominais

Déficit Operacional = G – T + J = Déficit Primário + juros reais

Enap

Quando o governo incorre em déficit, ele deve financiá-lo de alguma forma. Os principais meios são vender títulos, ou ao Banco Central, ou ao setor privado (interno ou externo). No primeiro caso, o Banco Central adquire os títulos por meio da emissão de moeda; no segundo caso, o governo está emprestando dinheiro do setor privado. Assim, o déficit é financiado ou pelo aumento da base monetária (ΔB) ou pelo aumento das dívidas interna e externa (ΔDi).

Assim:

$$DG = G + J + CM = T + \Delta B + \Delta Di$$

$$(G - T) + J + CM = \Delta B + \Delta Di$$

Note aqui a diferença entre déficit e dívida. O déficit público, como visto, corresponde ao fato de que os gastos excedem as receitas. Por sua vez, a dívida pública é a forma de se financiar o déficit. O déficit é um resultado contábil negativo, de fluxo. A dívida é um haver negativo, um passivo, em estoque.

Tomemos um exemplo. Suponha que o governo arrecade 2.000 unidades monetárias com impostos, e que seus gastos correntes e com investimentos tenham totalizado 1.800 unidades monetárias. Além disso, o governo gasta também 300 unidades monetárias com pagamento de juros de dívida previamente adquirida, e 30 unidades monetárias de correção cambial da parcela da dívida indexada ao dólar.

→ O resultado primário é superavitário, no valor de 200 unidades monetárias.

→ O resultado nominal é deficitário, no valor de 130 unidades monetárias: as 200 u.m. “economizadas” pelo governo no superávit primário não foram suficientes para pagar os juros e a correção monetária, que totalizaram 130 u.m.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conceitos referentes às Finanças Públicas são úteis na análise de projetos que envolvam investimentos públicos. Particularmente, projetos novos têm impacto sobre o orçamento fiscal, e o formato do financiamento tem impacto sobre a trajetória da carga tributária ou da dívida pública - se for financiado por aumento de impostos ou por aumento do estoque da dívida. Se os investimentos forem financiados por aumento de impostos (ou mesmo pela criação de novos impostos), seu ônus recairá sobre determinada parcela da sociedade - aquela que efetivamente paga esses impostos.