



ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (LES0200)

Sílvia Helena G. de Miranda

Profa. Associada – LES/ESALQ-USP

Novembro/2016



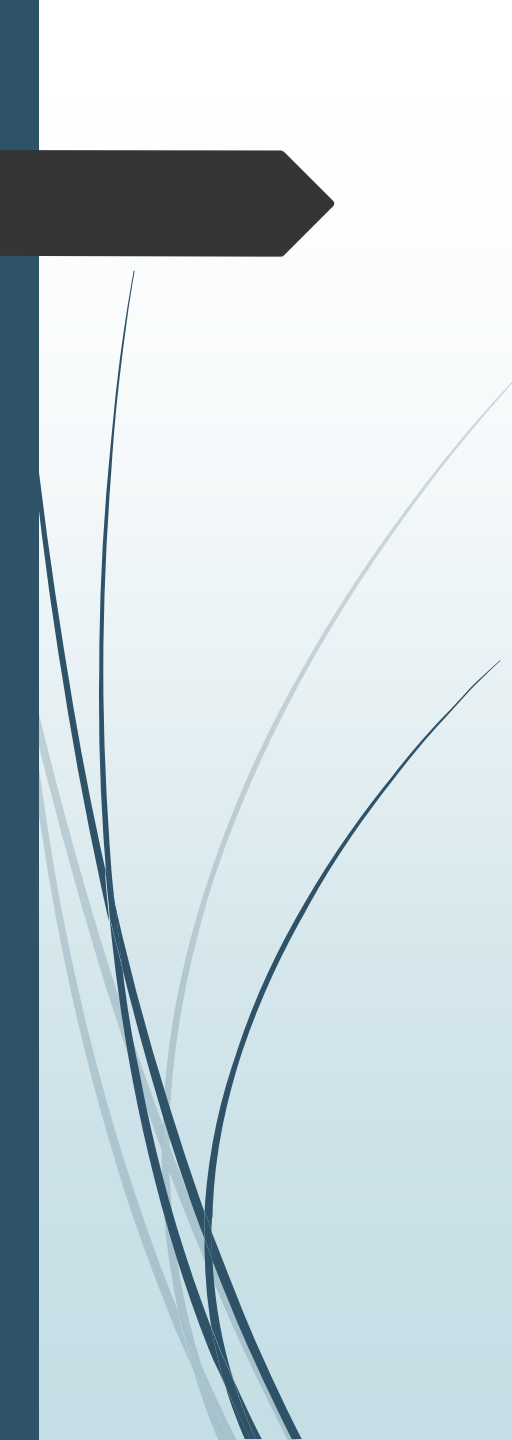
Bibliografia utilizada

- Vasconcellos, M.A.S.; Garcia, M.E.. O Setor Público (cap.14). In: Fundamentos de Economia, 2005. (Leitura básica)
- IBGE. Estatística de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo – Brasil 2010-2013. Série Contas Nacionais, n. 45. 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94624.pdf>
- Kon, A. Subsídios teóricos e metodológicos ao Planejamento Econômico Público. EAESP/FGV/NPP. 153 p. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3207/P00172_1.pdf?sequence=1
- **Websites: TCU, BACEN, IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional**



Introdução

- Necessidade da atuação econômica do setor público
- Bens públicos – o mercado não consegue fornecer (**função alocativa**)
- Sistema de preços não leva a uma distribuição de renda justa (**função distributiva**)
- Sistema de preços não consegue se autorregular – Estado atua estabilizando produção e preços (**função estabilizadora**)



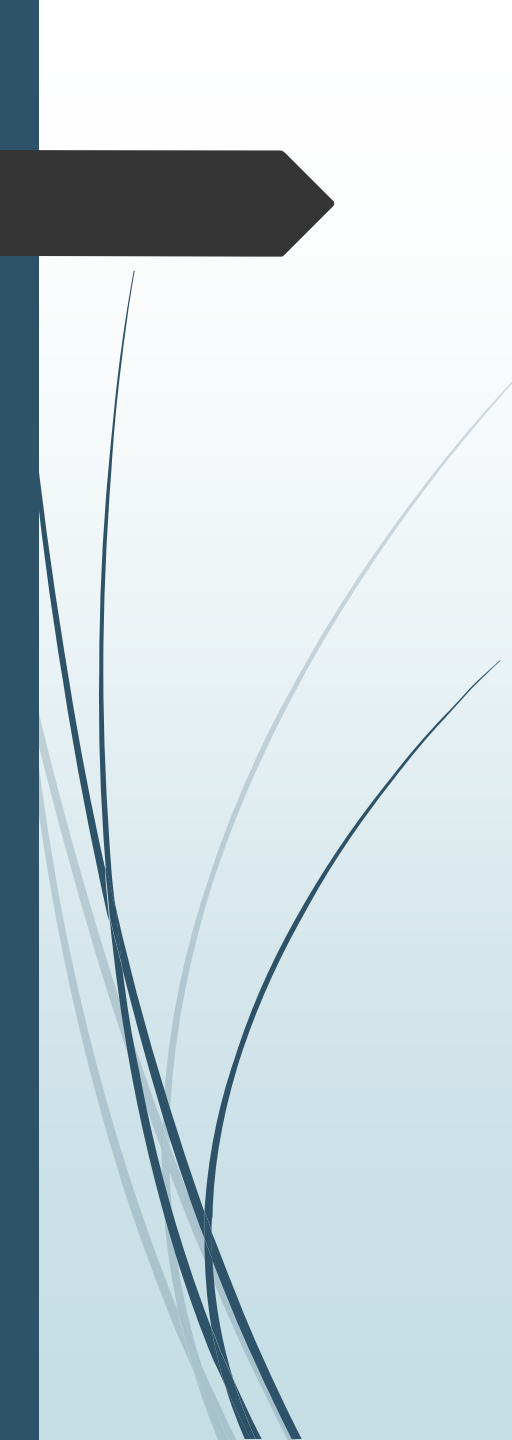
Funções econômicas do setor público:

Alocativa

- Associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado => Bens públicos
- Bens públicos = CONCEITO
- Bens públicos: característica de um bem da impossibilidade de excluir indivíduos de seu consumo, uma vez delimitado o volume de sua produção
- Em Direito (ótica patrimonial): rios, estradas, praças (bens de uso comum do povo); edifícios ou estabelecimentos municipais, estaduais, federais (bens de uso especial; bens dominiais (da União, Estados e Municípios)
- Em Economia: ótica da oferta de serviços como saúde, nutrição, despoluição, defesa nacional....

Bens públicos

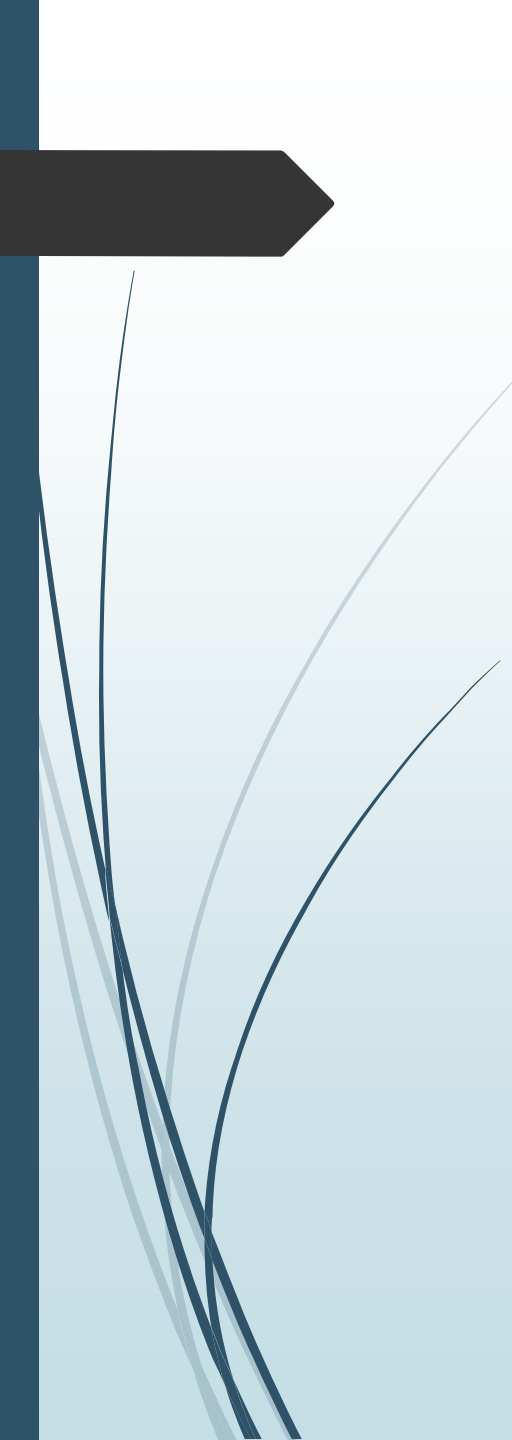
- **Princípio da exclusão:** quando o consumo do indivíduo A de certo bem implica que ele tenha pago o preço do bem, o indivíduo B, que não pagou por esse bem, será excluído de seu consumo
- **Bem rival:** consumo excludente, quando o consumo realizado por um agente exclui automaticamente o consumo por outros indivíduos → satisfaz o princípio da exclusão
 - O sistema de preços direciona o mecanismo de exclusão
- **Bens de consumo coletivo:** o fato do produto ou serviço ser de consumo não excludente só funciona quando o uso do bem não está saturado. Ex: o uso da praia por uma pessoa não depende do consumo de outros indivíduos. Apesar de ser um bem público, a partir do momento que está lotada (saturada), deixa de funcionar como bem público. Se um indivíduo deixar a praia, os demais se beneficiam. A praia não é um bem público “puro” (serviço de meteorologia, defesa nacional....)
- **Bens semi-públicos ou meritórios:** bens que satisfazem o princípio da exclusão, mas são produzidos pelo Estado. Ex: saúde, saneamento



Funções econômicas do setor público:

Distributiva

- A distribuição das rendas do trabalho depende da produtividade da mão-de-obra e da utilização dos demais fatores de produção do mercado
- Assim, se o mercado funcionar livremente, a distribuição se dará pela produtividade de cada indivíduo no mercado de fatores e pela dotação inicial de patrimônio!
- O governo redistribui renda, já que pela tributação, retira recursos de categorias da sociedade e transfere para outros, menos favorecidos.
- Por exemplo, através de uma estrutura tributária progressiva → distribuição pessoal de renda
- Distribuição setorial ou regional → política de subsídios e de gastos públicos direcionada a setores e áreas mais desprovidas



Funções econômicas do setor público:

Estabilizadora

- Intervenção do Estado para buscar pleno emprego e estabilidade de preços
- Uso de instrumentos de política fiscal, monetária, cambial, comercial e de rendas



Função do crescimento econômico

- Aumento da formação do capital
- Para alguns deve ser destacada, para outros, integra a função alocativa
=> estimular os investimentos do setor privado + investimentos públicos ==
busca do crescimento de L.P.

Princípios da tributação

■ Princípio da Neutralidade

- A neutralidade é alcançada quando os tributos incidentes não alteram os preços relativos, minimizando seus efeitos sobre as decisões econômicas dos agentes do mercado → só para corrigir ineficiências no setor privado

■ Princípio da Equidade

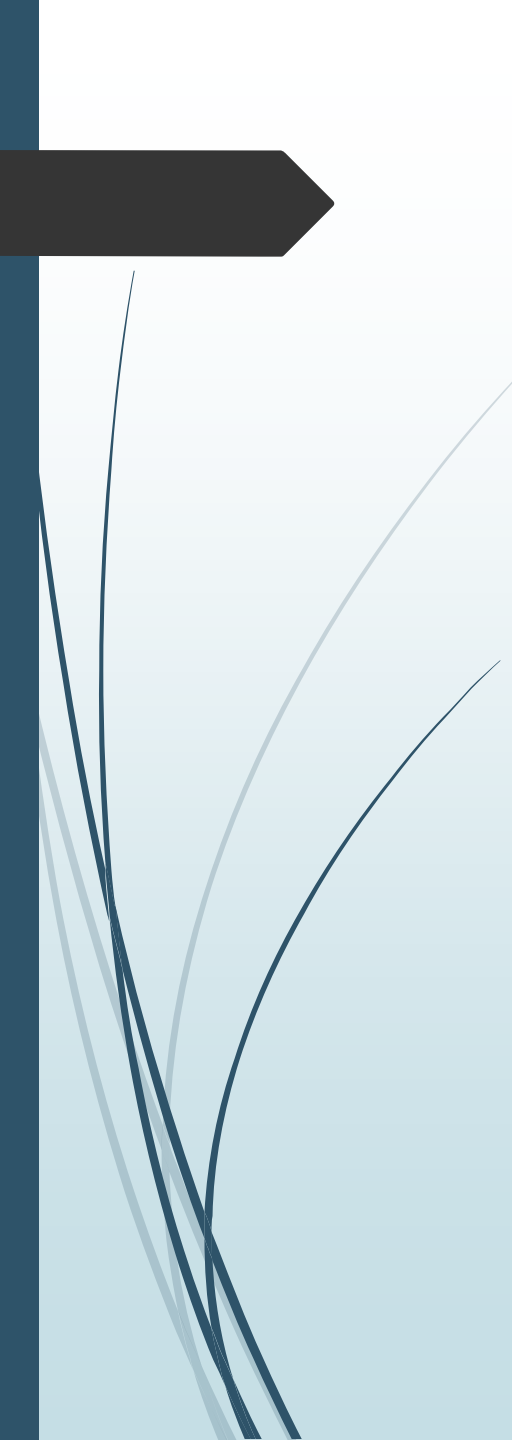
- Um imposto deve distribuir seu ônus de maneira justa entre os indivíduos. A equidade pode ser avaliada com base nos dois princípios abaixo:

■ Princípio do Benefício

- Um tributo é justo quando o contribuinte paga ao Estado um montante diretamente relacionado com os benefícios que dele recebe. Paga o tributo de forma a igualar o preço do serviço recebido ao benefício marginal que ele auferir com seu uso.
- Esse princípio determina o total da contribuição tributária e sua vinculação ao gasto (como a tributação foi distribuída)
- Dificuldades de implementação: Quanto cada indivíduo atribui a diferentes quantidades de bens ou serviços públicos???
- Aplicação deste princípio: serviços com taxas específicas → transportes e energia

■ Princípio da Capacidade de Pagamento

- Os agentes (famílias e empresas) deveriam contribuir com impostos de acordo com sua capacidade de pagamento. Ex: IR
- Medidas para auferir a capacidade de pagamento: renda, consumo e patrimônio



Impostos

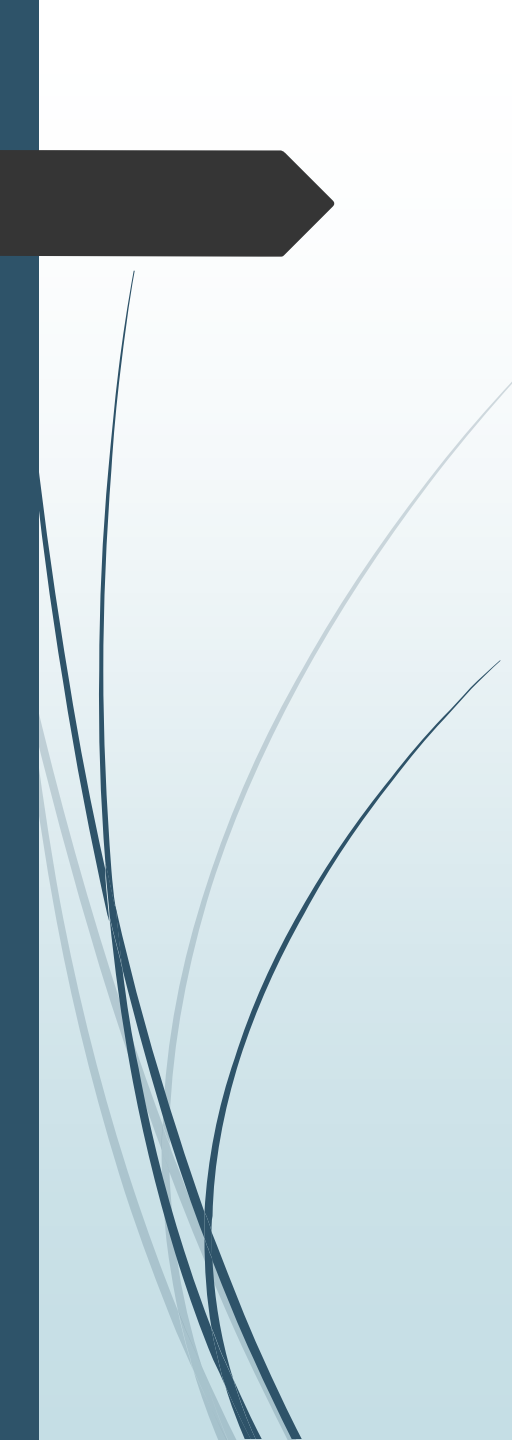
- Diretos (incide sobre a renda e a riqueza – patrimônio) e indiretos (incide sobre transações de bens e serviços)
- Impostos sobre usos (ex: sobre consumo) e impostos sobre fontes (imposto sobre renda)
- Progressivos, Regressivos e Proporcionais (Neutros)
 - Regressivos: o aumento na contribuição é proporcionalmente menor que o incremento ocorrido na renda → com aumento do nível de renda, decresce a relação entre carga tributária e renda. Ex: IPI
 - Proporcional: a relação entre carga tributária e renda permanece constante, na medida em que o aumento do nível de renda onera igualmente todos os segmentos sociais
 - Progressivos: aumento na contribuição é proporcionalmente maior que o aumento na renda. Ex: IRPF, IRPJ

Déficit público: conceito

- **Déficit público:** ocorre quando os gastos superam o montante da arrecadação
- **Déficit nominal ou total (Necessidade de financiamento líquido do setor público não financeiro** – conceito nominal) → indica o fluxo líquido de novos financiamentos, obtidos ao longo de um ano pelo setor público não financeiro em várias esferas (União, estados, municípios, empresas estatais e Previdência Social)
- **Déficit primário ou fiscal** → medido pelo déficit total, excluindo a correção monetária e cambial e os juros reais da dívida contraída anteriormente. É a diferença entre os gastos públicos e a arrecadação tributária no exercício, independente dos juros e correções da dívida passada => é o conceito relevante para o FMI
- **Déficit operacional** (Necessidade de financiamento do setor público – conceito operacional) → medido pelo déficit primário acrescido dos juros reais da dívida passada. É o déficit total ou nominal excluindo correção monetária e cambial. Considerado a medida adequada para refletir as necessidades reais de financiamento do setor público.
- **Déficit de caixa** → é a parcela do déficit público financiada pelas autoridades monetárias, ou seja, omite as parcelas do financiamento do setor público externo e do resto do sistema bancário, bem como fornecedores e empreiteiros. Pode-se até ter um superávit, embora devido ao adiamento de dívidas para períodos posteriores.

FINANCIAMENTO DO DÉFICIT

- Além do aumento de impostos e corte de gastos, o governo ao se defrontar com um déficit tem que se preocupar com o seu financiamento, o que pode ser resolvido por meio de recurso extrafiscais:
- 1. **Emissão de moeda:** o Tesouro Nacional (União) pede emprestado ao Banco Central (Bacen)
 - É uma medida inflacionária => monetização da dívida (**Bacen cria moeda – base monetária para financiar a dívida do Tesouro**), mas não aumenta o endividamento público com o setor privado
- 2. **Venda de títulos da dívida pública ao setor privado** (interno e externo): o governo troca títulos (ativo financeiro não monetário) por moeda que já está em circulação (a princípio, sem causar pressão inflacionária), mas causando aumento da dívida pública



Orçamento público e seus princípios

- Aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo
- Artigos 165 a 169 – Constituição Federal de 1988:
 - Plano Plurianual (PPA)
 - Lei de Diretrizes orçamentárias
 - Lei do Orçamento Anual (LOA)
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000

Princípios orçamentários (Pela Constituição de 1988 e pela Lei 4320/64). Fonte: Manual da Despesa Nacional e Vasconcellos e Garcia (p. 204)

- **Princípio da Unidade:** cada entidade pública financeiramente autossuficiente (sociedades de economia mista – Petrobrás e autarquias previdenciárias) deve ter um único orçamento.
- **Princípio da Universalidade:** o orçamento deve conter todas as despesas e receitas do Estado
- **Princípio da Legalidade:** apenas realizar o que a Lei autorizar
- **Princípio da Anualidade:** um orçamento deve ser elaborado e autorizado por um período certo, geralmente um ano.
- **Princípio da Publicidade:** o conteúdo dos orçamentos deve ser divulgado nos veículos oficiais para que tenha validade.
- **Princípio da não vinculação (não afetação) das Receitas:** nenhuma parte das receitas poderá estar vinculada a determinados órgãos, fundos ou despesas.
- **Princípio da Especificação ou Especialização:** as receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas e não pelo seu valor global, facilitando o acompanhamento e o controle do gasto público. Deve-se discriminar a origem e destinação dos recursos.
- **Princípio da Exclusividade:** deve conter exclusivamente matérias de natureza orçamentária. Impede que o orçamento seja usado como meio de aprovação de outras matérias que não aquelas financeiras.

Princípio Orçamentário do Equilíbrio

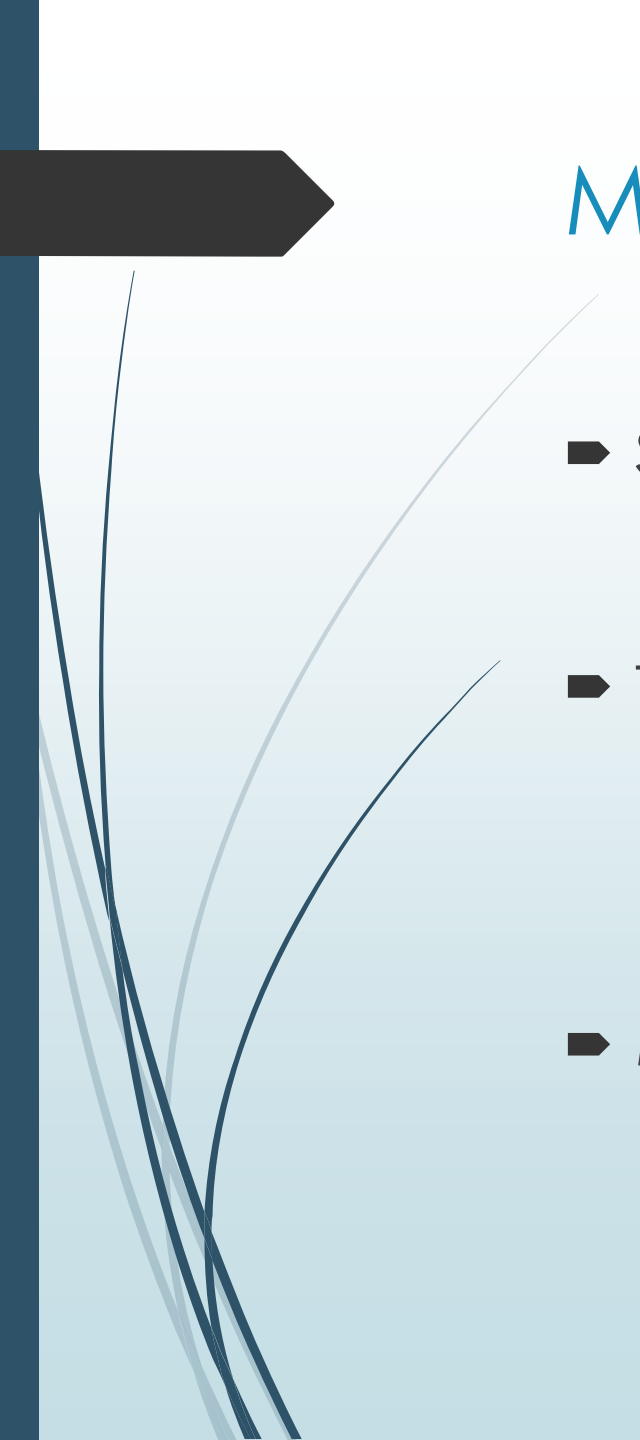
“ Esse princípio estabelece que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. Havendo reestimativa de receitas com base no excesso de arrecadação e na observação da tendência do exercício, pode ocorrer solicitação de crédito adicional. Nesse caso, para fins de atualização da previsão, devem ser considerados apenas os valores utilizados para a abertura de crédito adicional.

Conforme o caput do artigo 3º da Lei nº 4.320/1964, a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Assim, o equilíbrio orçamentário pode ser obtido por meio de operações de crédito.

Entretanto, conforme estabelece o artigo 167, III, da Constituição Federal é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, dispositivo conhecido como “regra de ouro”. De acordo com esta regra, cada unidade governamental deve manter o seu endividamento vinculado à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece regras limitando o endividamento dos entes federados, nos artigos 34 a 37:”....

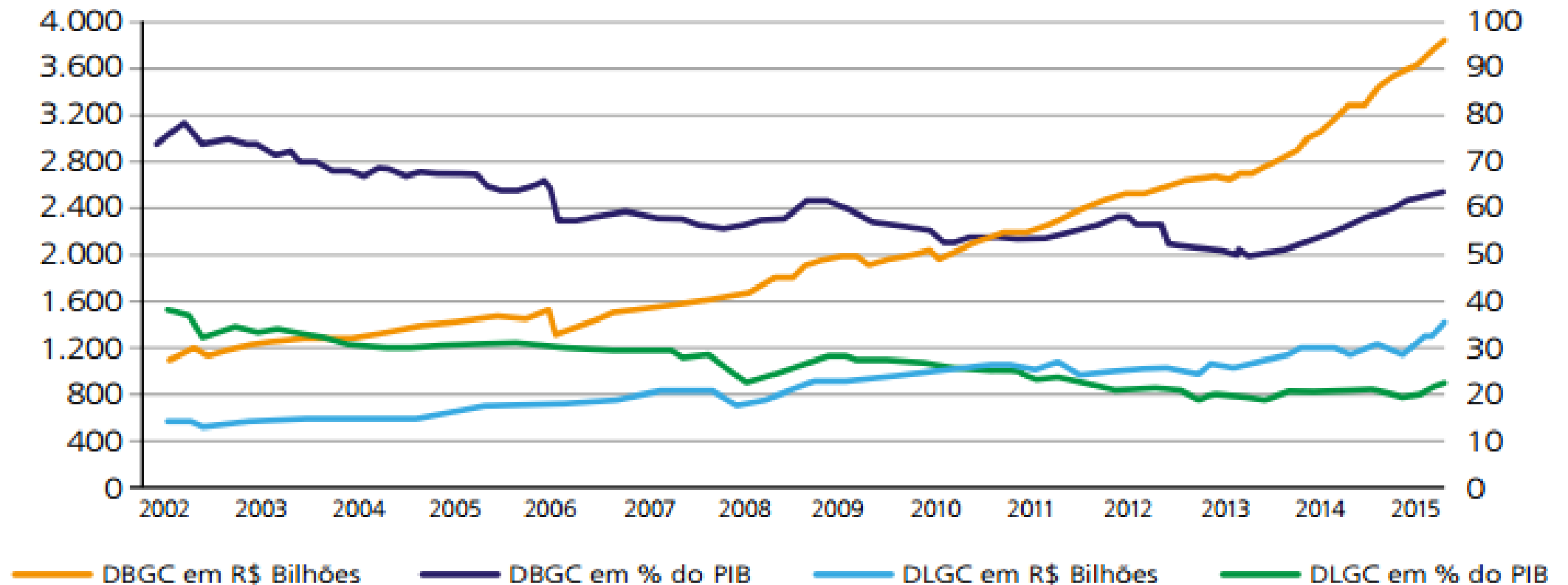
Fonte: Manual da Despesa Nacional – Secretaria do Tesouro Nacional (p.20)



Manual de Finanças Públicas

- Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda)
 - <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>
- Tribunal de Contas da União (TCU)
 - <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-publicas/>
 - http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html
- Manual de Finanças Públicas (BACEN)
 - <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/default.asp>

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central

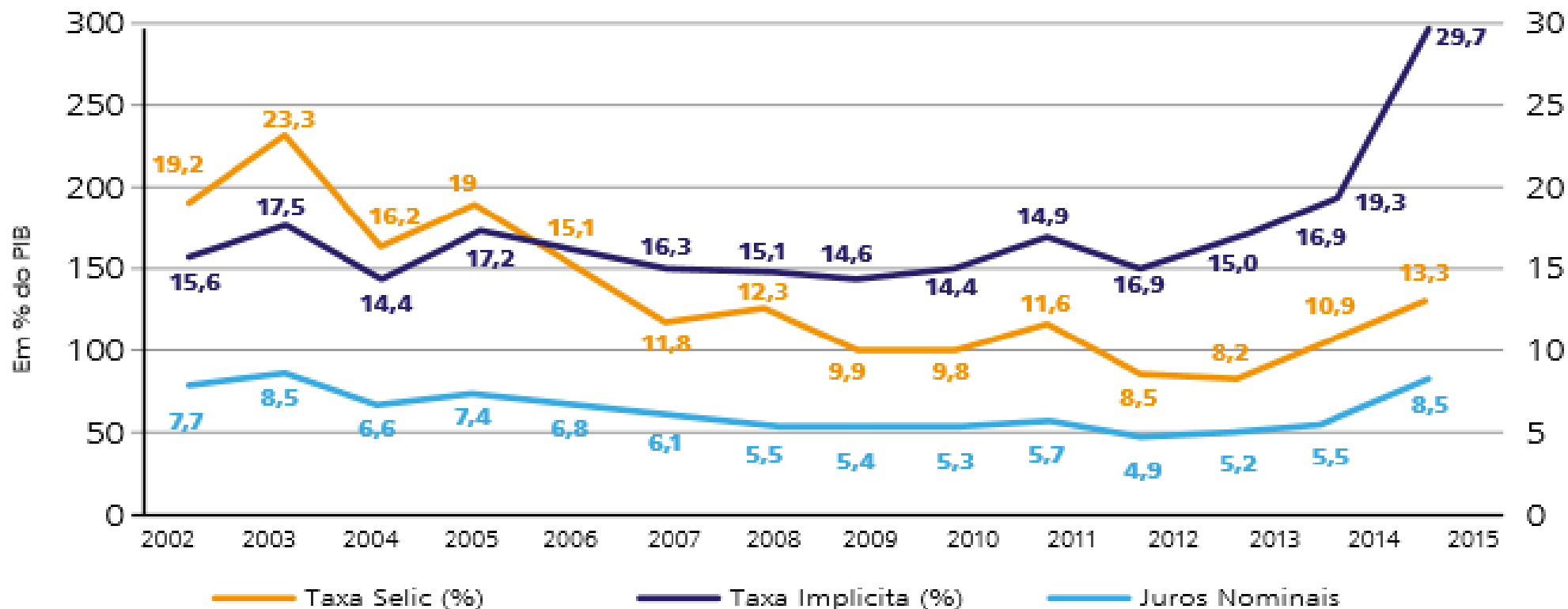


Fonte: Bacen.

Fonte: Tribunal de Contas da União, Exercício 2015.

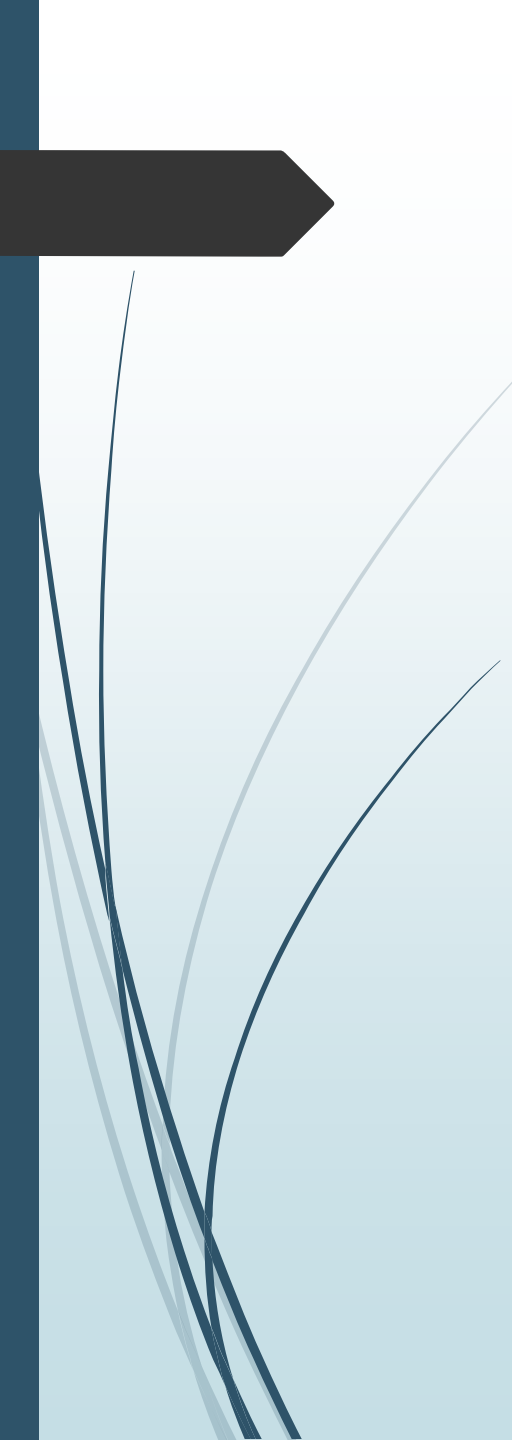
Nota: DBGC – Dívida Bruta do Governo Central (União, Estados, DF e municípios) e DLGC – Dívida Líquida do Governo Central (Governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras)

Evolução da Taxa Selic (%), da Taxa Implícita da DLSP (%) e dos Juros Nominais (% do PIB)



Fonte: Tribunal de Contas da União, Exercício 2015.

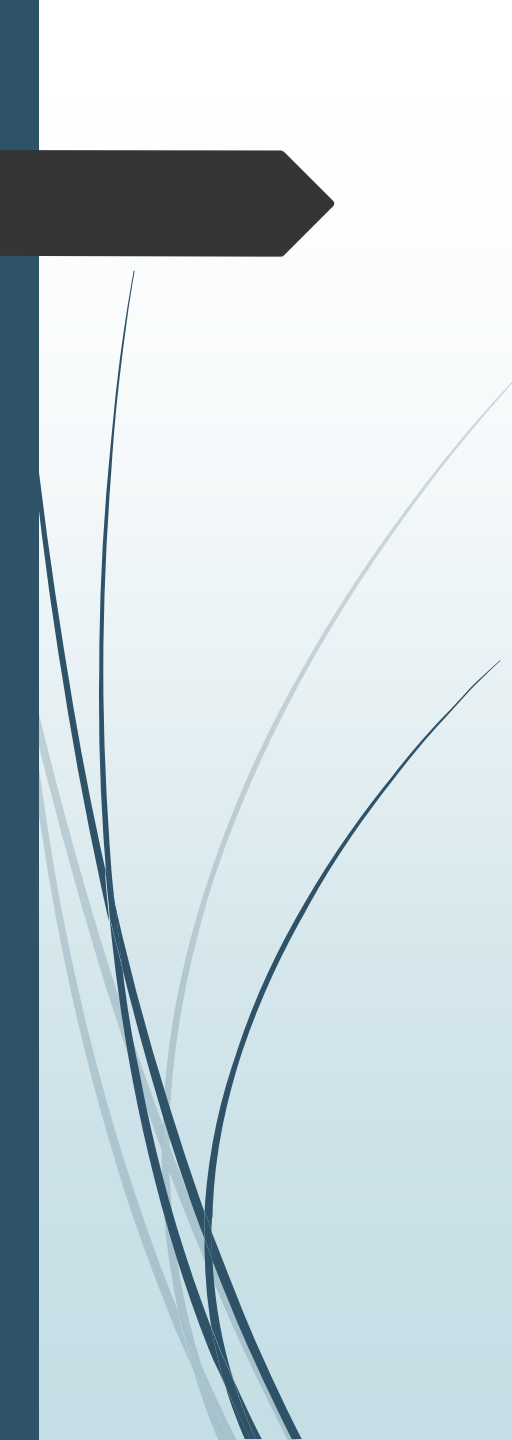
Nota: DBGC – Dívida Bruta do Governo Central (União, Estados, DF e municípios) e DLGC – Dívida Líquida do Governo Central (Governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras)



Taxa implícita da Dívida Pública

A **taxa de juros implícita** é resultado da diferença entre:

- *os juros pagos sobre os passivos do setor público (Selic) e*
- *os recebidos pelos ativos, que são bem mais baixos (remuneração das reservas cambiais e dos créditos do BNDES ao setor privado).*



Leitura para discussão em sala de aula

– leitura para 6ª feira

- Política Fiscal – Nota para imprensa (BANCO CENTRAL) – 31/10/16
 - <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>
- Dívida nos estados:
 - **Entenda a crise da dívida dos Estados e como ela afeta sua vida (21/06/16)**
 - http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/20/politica/1466455769_289426.html

CONCEITOS

- **Dívida mobiliária** Para o Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), corresponde ao total dos Títulos Públicos Federais em poder do mercado, incluindo, além dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, os títulos de emissão do Banco Central. Em função da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, o Banco Central do Brasil não pode mais emitir títulos públicos desde maio de 2002. Como se trata de dívida consolidada, os títulos de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central não estão incluídos. Para os governos estaduais e municipais, corresponde ao total dos títulos emitidos pelos respectivos tesouros menos os títulos em tesouraria. Incluem-se os títulos emitidos para pagamento de precatórios.

- **Fundo Soberano do Brasil**

O Fundo Soberano do Brasil (FSB) é um fundo público vinculado ao Ministério da Fazenda, criado pela Lei nº 11.887, de 2008, com os seguintes objetivos (art.1º) :

- Mitigar os efeitos dos ciclos econômicos;
- Formar poupança pública;
- Promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior; e
- Fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.