

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva
Organizador

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



Estado e Políticas Públicas



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
A DISTÂNCIA**

Secretário

Sérgio Roberto Kieling Franco

Vice-Secretário

Silvestre Novak

Comitê Editorial

Lovois de Andrade Miguel

Mara Lucia Fernandes Carneiro

Silvestre Novak

Sílvio Luiz Souza Cunha

Sérgio Roberto Kieling Franco,
presidente

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Santos

Ana Lígia Lia de Paula Ramos

Carlos Alberto Steil

Cornelia Eckert

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Tania Mara Galli Fonseca

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva

Organizador

EAD SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA


UFRGS
EDITORA


SEAD
Secretaria de
Educação a Distância


CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA
PLANEJAMENTO E GESTÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

© dos Autores
1ª edição: 2010
Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu
Editoração eletrônica: Alexandre Giaparelli Colombo

Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

FICHA CATALOGráfICA

E79 Estado e políticas públicas / organizado por Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
72 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui figuras e referências.

1. Política. 2. Estado – Políticas Públicas. 3. Estado – Macroeconomia – Políticas Públicas. 4. Setor Público – Atividade Econômica. 5. Estado Brasileiro – Políticas Públicas – Agricultura. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Aberta do Brasil. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural.

CDU 338.2:351(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0096-1

Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza

INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, foram apresentados alguns tópicos relativos à participação do setor público na atividade econômica. Enfatizaram-se aspectos referentes à macroeconomia e ao papel dos instrumentos de política econômica fundamentais para atenuar as relações econômicas principalmente no tocante ao nível de atividade do emprego e dos preços.

No presente capítulo, serão apresentados conteúdos específicos sobre a intervenção do Estado na economia, com destaque para suas funções econômicas. Além disso, serão abordados elementos da estrutura tributária, tais como os princípios e a classificação da tributação, a definição de déficit público e as formas de financiamento. Por último serão explicitados os princípios a serem respeitados em um orçamento público.

No final do século XIX e no início do século XX, registra-se a formação de grandes monopólios que resultam em controle da oferta e em aumento de preços dos produtos. No início do século XX, o Estado passa a regular a atividade econômica, uma vez que os mercados se mostram inábeis para responder de forma adequada aos problemas fundamentais da economia: produzir o quê, como e para quem (VASCONCELOS; GARCIA, 2008). Citem-se como exemplos a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e a posterior Grande Depressão dos anos 1930.

Nos anos 1920, especialmente nos países capitalistas, o Estado incorpora às funções tradicionais de justiça e de segurança a de oferta de bens públicos, como eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, entre outros. Esses países passam a investir mais em gastos públicos, e o Estado passa a participar mais na produção nacional e cria leis com o objetivo de regular a atividade econômica (VASCONCELOS; GARCIA, 2008).

Serão desenvolvidos, neste capítulo, os seguintes tópicos:

- ▶ o aumento da participação do Estado na atividade econômica;
- ▶ as funções econômicas do Estado;
- ▶ a estrutura tributária, princípios da tributação e classificação dos tributos;
- ▶ o déficit público: conceitos e forma de financiamento;
- ▶ princípios orçamentários; orçamento tradicional e orçamento moderno;
- ▶ considerações finais.

O AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

Nas economias capitalistas, é comum acreditar-se que o setor privado é mais eficiente do que o governo e que, por isso, uma economia com firmas operando livremente funciona melhor do que uma economia onde o governo age mais fortemente (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Entretanto, na maioria dos países observa-se uma participação ativa do governo na economia.

A explicação para este fato é buscada na teoria tradicional do Bem-Estar Social (*Welfare Economics*), segundo a qual, “em certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos caracterizada pelo fato de que é impossível realizar uma realocação de recursos de modo que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que isso resulte em uma piora da situação de algum outro indivíduo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). De acordo com estes autores, na literatura especializada, essa propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar prejuízo a outros agentes é denominada de “ótimo de Pareto”.

Ao mesmo tempo, a teoria econômica tradicional ensina que um ideal de máxima eficiência (“Pareto eficiente”) seria alcançado sem a presença do Estado na economia, apenas através da livre concorrência, em um mercado competitivo no qual as firmas procuram maximizar seus lucros. Tal situação ótima depende, porém, de alguns pressupostos que, segundo Giambiagi e Além (2008), se referem à não-existência de progresso técnico e ao funcionamento de um modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado (onde as decisões quanto à quantidade produzida de um grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço de mercado) e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos. Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado, mas existem circunstâncias que impedem que ela se concretize, circunstâncias essas denominadas de “falhas de mercado”. Entre elas, destacam-se as seguintes:

► **A existência de bens públicos.** Bens públicos são aqueles cujo consumo ou uso por um indivíduo não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais indivíduos da sociedade. Todos os componentes da sociedade têm direito ao uso dos bens públicos, o que lhes confere a característica do princípio da “não-exclusão”. São exemplos de bens públicos tangíveis as ruas e a iluminação pública; e de bens intangíveis, a justiça, a segurança pública e a defesa nacional.

► **A inexistência de monopólios naturais.** Há setores produtivos cujos custos de produção unitários diminuem na proporção em que aumenta a quantidade produzida. Assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor de determinado bem, seria mais vantajoso que existisse apenas uma empresa produtora. Um número grande de empresas neste setor resultaria em um nível de produção muito baixo para cada uma delas, implicando um custo de produção mais elevado. Exemplo: empresa de energia elétrica que serve um mercado local. No caso de haver um monopólio natural, a ação do Estado pode se dar de duas formas: exercendo apenas

a **regulação** dos bens (impedindo preços abusivos), ou sendo ele próprio o responsável pela **produção** dos bens ou serviços referentes ao setor caracterizado pelo monopólio natural.

► **As externalidades.** Ações de um indivíduo ou de uma empresa podem afetar direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. Quando essas ações resultam em benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia, elas são caracterizadas como “externalidades positivas”. Por exemplo: uma família que realiza limpeza na casa para eliminar mosquito da dengue estará preservando sua saúde e a dos vizinhos. Já as ações de determinado agente da economia que prejudicam os demais indivíduos ou empresas são denominadas de “externalidades negativas”. Para estas, pode-se citar como exemplo o lixo jogado em rios e a poluição do ar causada pelas indústrias.

► **Mercados incompletos.** Um mercado é denominado incompleto quando um bem ou serviço não é ofertado, mesmo que seu custo de produção seja inferior ao preço que os consumidores potenciais estariam dispostos a pagar.

► **Falhas de informação.** Neste caso, o Estado deve intervir para que ocorra um melhor fluxo de informações. A intervenção é justificada uma vez que o mercado por si só não fornece dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente.

► **Ocorrência de desemprego.** Problemas como desemprego e inflação não são facilmente solucionados pelo sistema de mercado. O Estado é demandado a implementar políticas que visem o funcionamento da economia o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), a crescente participação do Estado na economia deve-se às seguintes razões:

► **desemprego:** os elevados níveis registrados no início dos anos 1930 levaram o governo a realizar obras de infraestrutura para absorver a grande quantidade de mão de obra;

► **crescimento da renda per capita:** este resulta em demanda de bens e serviços públicos (lazer, saúde, educação, etc.);

► **mudanças tecnológicas:** a criação do motor de combustão significou maior demanda por rodovias e infraestrutura, que passaram a ser ofertadas pelo Estado, uma vez que, por um lado, a iniciativa privada, via de regra, não dispunha de capitais suficientes e, por outro, esta era uma forma de proteger e encorajar o crescimento de diversos setores econômicos;

► **mudanças populacionais:** alterações na taxa de crescimento populacional levam o Estado a aumentar as despesas com educação e saúde;

► **efeitos da guerra:** em períodos de guerra, a participação do Estado na economia aumenta e, conseqüentemente, aumenta o gasto público;

► **fatores políticos e sociais:** novos grupos sociais passaram a ter maior presença política, demandando, assim, novos empreendimentos públicos;

► **mudanças da Previdência Social:** a concepção inicial da Previdência Social era a de que o indivíduo pudesse autofinanciar sua aposentadoria. Ela passou, porém, a ser um instrumento de distribuição de renda, levando a um aumento no gasto público.

Além disso, o desenvolvimento dos mercados financeiros e do comércio internacional adicionou elementos de incertezas e de especulação, conduzindo à ampliação das funções do Estado na economia.

FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

Uma vez que o mercado por si só não consegue cumprir de maneira adequada algumas funções econômicas importantes, verifica-se a necessidade da atuação do setor público. O mercado, por exemplo, não consegue fornecer determinados bens, como é o caso de bens públicos. Outro aspecto relevante é que o mercado ou sistema de preços não conduz a uma distribuição de renda justa. Além disso, o Estado deve atuar de forma a buscar uma estabilização da produção, bem como do aumento dos preços, visto que o sistema de preços não consegue se autorregular (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

A seguir, serão abordadas de forma mais detalhada as três principais funções econômicas que o Estado exerce através da política fiscal, a saber, as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

Função alocativa

Vasconcellos e Garcia (2008) explicam que esta função se relaciona à oferta de bens e serviços públicos que não são oferecidos adequadamente pelo mercado. Esses bens ou serviços públicos têm como principal característica a impossibilidade de se excluírem indivíduos de seu consumo, se verificado certo volume de produção. O **princípio de exclusão** reza que, quando o consumo de determinado bem pelo indivíduo A implica que ele tenha pago o preço do bem, o indivíduo B, que não pagou por esse bem, será excluído de seu consumo. Assim, afirma-se que o consumo de um bem é **rival** (i. é, seu consumo é excludente), quando seu consumo por um agente exclui automaticamente seu consumo por outros indivíduos, caso, por exemplo, do cafezinho. Já o consumo é denominado **não rival**, quando o consumo de um bem por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para seu consumo por outros indivíduos, como o é, por exemplo, o consumo do serviço meteorológico.

Função distributiva

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a função distributiva corresponde à função que o governo exerce ao arrecadar impostos de determinadas classes sociais ou regiões para transferi-los a outras. A transferência pode dar-se de

duas formas: (a) diretamente, no caso da transferência de renda, o que ocorre, por exemplo, com a previdência social, o pagamento de juros e a assistência; (b) através do redirecionamento, na oferta de bens públicos, ou mesmo de bens privados, para determinada classe social, como é o caso, por exemplo, do saneamento de favelas, dos gastos com educação e com saúde para populações de baixa renda.

Função estabilizadora

Esta função, de acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), refere-se à intervenção do Estado na economia através de instrumentos como política fiscal, monetária, cambial, comercial e de renda, com o objetivo de alterar o comportamento de níveis de preços e de emprego, uma vez que a estabilidade destes não ocorre de maneira automática.

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

Inicialmente, será apresentado, de forma sintética, com base na obra de Giambiagi e Além (2008), um histórico do sistema tributário brasileiro. No período compreendido entre a proclamação da República e os anos 1930, a estrutura do sistema tributário brasileiro manteve-se praticamente inalterada em relação à época do Império, quando a principal fonte de receitas públicas era o comércio exterior, com destaque para o imposto de importação, que chegou a corresponder a 2/3 da receita total do setor público. Foi com a Constituição de 1891 que se introduziu uma importante mudança, a saber, a separação de fontes tributárias, com a discriminação entre os impostos de competência exclusiva da União e os de competência dos estados. Outra mudança relevante ocorrida naquele período foi a possibilidade de estados e União criarem novas receitas tributárias.

A partir da Constituição de 1934, os impostos internos sobre produtos passaram a predominar, contrariamente ao que ocorria em todo o período anterior, quando o imposto de importação constituía a principal fonte de receita da União. Foi no âmbito dos estados e municípios que se produziram as mudanças de maior monta.

A Constituição de 1937 praticamente não promoveu alterações no sistema tributário vigente. Porém, a Constituição de 1946 modificou sensivelmente o sistema tributário. Em primeiro lugar, incluindo dois novos impostos, com o objetivo de aumentar as receitas dos municípios; e, em segundo lugar, alterando a discriminação de rendas entre as esferas do governo, através da institucionalização de um sistema de transferência de impostos.

Entre 1946 e 1966, verificou-se um aumento do valor relativo dos impostos internos sobre produtos, e o Brasil entrou em uma fase em que a tributação sobre bases domésticas crescia cada vez mais, tanto que, em 1956, o país introduziu a tributação sobre o valor agregado, criando o imposto sobre o consumo.

Nos anos 1960, foi operada uma reforma importante, cujo principal objetivo era aumentar a capacidade de arrecadação do Estado, tendo em vista solucionar o problema do déficit fiscal e dotar a estrutura tributária dos meios necessários para apoiar e estimular o crescimento econômico. A reforma permitiu a implantação de um sistema tributário inovador, com potencial para interferir na alocação de recursos na economia e intimamente vinculado às metas de política econômica. Procedeu-se, além disso, a uma racionalização do sistema tributário, através da redução do número de tributos, de sua reformulação e de sua partilha federativa. Neste período, foram criados dois impostos sobre valor agregado de fundamental relevância na estrutura tributária do país: o IPI e o ICMS.

OS PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO

É a receita fiscal do governo oriunda da arrecadação tributária que permite ao Estado cumprir suas funções com a sociedade. Vasconcellos e Garcia (2008) destacam como fundamentais dois princípios da teoria da tributação: o princípio da neutralidade e o princípio da equidade.

De acordo com o **princípio da neutralidade**, os tributos não devem alterar os preços relativos, tornando mínima a interferência dos agentes de mercado nas decisões econômicas. E, segundo o **princípio da equidade**, um imposto, além de ser neutro, deve ser equânime, isto é, deve distribuir seu ônus de maneira justa entre os indivíduos. Nesse sentido, a equidade pode ser avaliada com base em dois outros princípios: o do benefício e o da capacidade do pagamento.

O **princípio do benefício** enuncia que um tributo é justo quando cada indivíduo contribui para o Estado com um montante diretamente relacionado com os benefícios que dele recebe. Já o **princípio da capacidade de pagamento** prescreve que os agentes devem contribuir com impostos em consonância com sua capacidade de pagamento. Exemplo típico deste princípio é o imposto de renda. Para se auferir a capacidade de pagamento, são utilizadas as seguintes medidas: renda, consumo e patrimônio.

CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), os tributos são constituídos por taxas, pela contribuição de melhoria e por impostos. As taxas são tributos pagos em função quer do exercício do poder de polícia, quer da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos prestados ao contribuinte ou que estão à sua disposição. Por sua vez, a chamada contribuição de melhoria é um tributo pago pelo contribuinte quan-

do uma obra pública aumenta o valor patrimonial dos bens imóveis que se localizam em sua proximidade.

Com relação aos **impostos**, existem distintas formas de classificação. A primeira delas classifica-os em duas categorias, já mencionadas anteriormente, a saber, imposto **direto** e imposto **indireto**. O primeiro incide sobre a renda e a riqueza, e o segundo, sobre transações de mercadorias e serviços.

Uma segunda forma, segundo Gremaud, Vasconcellos e Tonetto Jr. (2006), classifica os impostos em progressivos, regressivos e neutros.

► Imposto **progressivo**: o imposto é denominado progressivo quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta de acordo com o aumento da renda, de modo que se cobra mais de quem ganha mais. Exemplo: o imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica.

► Imposto **regressivo**: o imposto é chamado regressivo quando a participação dos impostos na renda dos agentes diminui na proporção do aumento da renda. Neste caso, quem ganha menos paga mais. Exemplos de impostos regressivos: o ICMS e o IPI. Estes não incidem sobre a renda, mas sobre o preço das mercadorias, mediante a aplicação da mesma alíquota para todos os contribuintes.

► Imposto **neutro**: o imposto é dito neutro quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independentemente do nível da renda. Não há exemplos desse tipo de imposto no Brasil.

DÉFICIT PÚBLICO: CONCEITOS E FORMAS DE FINANCIAMENTO

De acordo com Gremaud, Vasconcellos e Tonetto Jr. (2006), a totalidade dos impostos arrecadados em um país corresponde ao que se denomina de **carga tributária bruta**. A **carga tributária líquida** do governo é formada pela diferença entre a carga tributária bruta e as transferências governamentais⁴. É com base na carga tributária líquida que o governo financia seus gastos correntes⁵. Já a diferença entre a receita líquida e o consumo do governo define a **poupança do governo em conta corrente**.

Esses três conceitos estão esquematizados abaixo.

Carga tributária bruta	=	Total de impostos arrecadados
Carga tributária líquida	=	Carga tributária bruta <i>menos</i> transferências do governo
Poupança do governo em conta corrente	=	Carga tributária líquida <i>menos</i> consumo do governo

⁴ Juros sobre a dívida pública, subsídios e gastos com assistência e previdência social.

⁵ Custeio ou consumo do governo.

Segundo os referidos autores, a **poupança do governo em conta corrente** demonstra a capacidade de investimento que tem o governo, sem pressionar outras fontes de financiamento. Essa poupança não é resultado do orçamento público, nem constitui uma medida de déficit público, uma vez que não considera as despesas de capital (investimento). Os investimentos públicos são gastos do governo com a construção de novas estradas, de hospitais, de escolas, etc. A diferença entre a poupança pública e o investimento público deveria fornecer o valor do déficit ou do superávit público, ou seja, a diferença entre arrecadação total e gasto total.

Déficit público	=	investimentos governamentais <i>menos</i> poupança do governo em conta corrente
------------------------	---	--

Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), existem vários conceitos de déficit público: o primário, o operacional e o nominal, ou total.

► O **déficit nominal** refere-se ao fluxo líquido de novos financiamentos, obtidos ao longo de um ano pelo setor público não financeiro em suas várias esferas: União, governos estaduais e municipais, empresas estatais e Previdência Social.

► O **déficit primário**, ou **fiscal**, é medido pelo déficit total, excluindo-se 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, independentemente dos juros e das correções da dívida passada.

► O **déficit operacional**, ou necessidade de financiamento do setor público, pode ser medido tanto excluindo-se do déficit total a correção monetária e cambial quanto acrescentando-se ao resultado primário os juros reais da dívida passada. Este era o conceito mais utilizado anteriormente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

De acordo com os mesmos autores, existe ainda o conceito de **déficit de caixa**, o qual omite as parcelas do financiamento do setor público externo e do resto do sistema bancário, bem como dos fornecedores e empreiteiros. É a parte do déficit público financiada pelas autoridades monetárias. Trata-se de um dos conceitos de menor utilidade para efeitos de avaliação de política econômica, já que se pode encontrar até um superávit, embora condicionado à postergação de dívidas para o período seguinte.

Para o Fundo Monetário Internacional, nos empréstimos internacionais para países com problemas de liquidez, um conceito importante é o de déficit primário, que exclui os juros da dívida pública interna e externa. Na visão do FMI, um país que realiza superávits primários, mesmo que apresente déficit total, comprova uma situação de relativo equilíbrio orçamentário. Isso indica que o setor público arrecada mais do que gasta, excluindo-se os juros; e nessa situação, o país estaria mostrando que tem condições de cumprir seus compromissos financeiros com credores internacionais (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Fundo Monetário Internacional (FMI)

É uma organização financeira internacional, criada na Conferência Internacional de Bretton Woods (Estados Unidos) no ano de 1944 com o objetivo de construir uma estrutura de cooperação econômica que evitasse a repetição de políticas econômicas desastrosas, as quais contribuíram para a Grande Depressão dos anos 1930. Constitui-se numa agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Washington, e faz parte do sistema financeiro internacional ao lado do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial e do Banco de Compensações Internacionais (BIS).

A finalidade do FMI é promover a cooperação monetária dos países capitalistas, coordenar as paridades cambiais e levantar fundos entre os diversos países-membros para auxiliar os que encontram dificuldades nos pagamentos internacionais. Mesmo que a associação a esse organismo seja de caráter voluntário, ela acaba se impondo à maioria dos países, uma vez que o sistema financeiro internacional, incluindo os bancos privados, faz uso das avaliações e das recomendações do FMI para a concessão de créditos.

Recentemente, surgiram questionamentos sobre o papel e os limites de atuação do FMI, em função da estabilidade financeira mundial, como consequência da desregulamentação bancária e do intenso incremento dos fluxos financeiros internacionais.

Atualmente, 184 países são associados ao Fundo, que é controlado efetivamente pelos países mais ricos, pelo fato de estes deterem o maior número de quotas, ou seja, a maior parte do capital da instituição.

(Adaptado de: LACERDA et al., 2006, p. 91-92).

Financiamento do déficit

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), quando ocorre uma situação de déficit, o governo lança mão de medidas de política fiscal, tais como o aumento de impostos e o corte de gastos, e procura formas de financiar o déficit. O financiamento poderá ser feito por meio de recursos extrafiscais, cujas duas principais fontes são:

► **emissão de moeda:** o Tesouro Nacional toma empréstimos do Banco Central. Esta forma, também conhecida como *monetização da dívida*, ocorre quando o BACEN cria moeda para financiar a dívida do Tesouro. É um recurso eminentemente inflacionária, mas que não gera endividamento público com o setor privado;

► **venda de títulos da dívida pública ao setor privado:** o governo age trocando títulos por moeda já em circulação. Isso, em princípio, não geraria pressão inflacionária, mas provoca elevação da dívida pública, e o governo, para conseguir vender os títulos, precisará oferecer taxas de juros mais atraentes, gerando elevação adicional do endividamento.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Em um sentido mais genérico, o orçamento público pode ser definido como um documento de cunho legal que contém uma previsão de receitas e uma estimativa das despesas que o governo pretende realizar em determinado período de tempo, chamado exercício, o qual normalmente corresponde a um ano. O orçamento público apresenta um conjunto variado de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a análise do orçamento costuma ser dividida em duas partes: orçamento tradicional e orçamento moderno.

O **orçamento tradicional** distinguia-se por não colocar em primeiro plano o aspecto econômico. As contas públicas caracterizavam-se por sua neutralidade, e o gasto público não tinha importância significativa em termos econômicos. A explicação para esse fato estava fundamentada na concepção liberal do Estado, o qual tinha por objetivo manter o equilíbrio das contas públicas.

O **orçamento moderno** surge no início do século XX, notadamente a partir da década de 1930, quando o estado abandona o princípio da neutralidade econômica que fundamentava o pensamento liberal. O orçamento moderno assume a função de instrumento de administração e passa a auxiliar o executivo na programação, na execução e no controle do processo administrativo.

Os princípios orçamentários são um conjunto de regras que têm o objetivo de aumentar a coerência e a efetividade do orçamento. Vasconcellos e Garcia (2008) apresentam os princípios orçamentários arrolados a seguir.

► **Princípio da unidade:** este princípio enuncia que cada entidade pública financeiramente autossuficiente deve possuir apenas um orçamento. Entende-se por unidade financeiramente autossuficiente aquela que não depende de recursos do Tesouro para sua manutenção. Exemplos: as sociedades de economia mista (Petrobras) e as autarquias previdenciárias.

► **Princípio da universalidade:** segundo este princípio, todas as despesas e receitas do Estado precisam estar contidas no orçamento.

► **Princípio do orçamento bruto:** este princípio requer que o orçamento apresente todas as parcelas de receitas e de despesa em valores brutos.

► **Princípio da anualidade:** este princípio prescreve que o orçamento seja elaborado para determinado período de tempo, geralmente um ano. O orçamento anual pode, em alguns países, conviver com o orçamento plurianual. Este último tem o objetivo de oferecer diretrizes de longo prazo para a implementação dos programas governamentais.

► **Princípio da não-vinculação das receitas:** de acordo com este princípio, nenhuma parte da receita poderá estar associada a determinados gastos; ou seja, ele impede a vinculação de receitas.

► **Princípio da discriminação, ou especialização:** segundo este princípio, despesas e receitas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal maneira que fiquem claras a origem e a destinação dos recursos.

► **Princípio da exclusividade:** este princípio estabelece que o orçamento deve apresentar exclusivamente matérias de natureza orçamentária; ou seja, ele impede que o orçamento possa ser utilizado como meio de aprovação de outras matérias.

► **Princípio do equilíbrio:** é neste princípio que está contida a diferença entre o orçamento tradicional e o moderno. Na visão dos economistas clássicos, o equilíbrio orçamentário era fundamental, e, caso ocorresse déficit público este deveria ser coberto por recursos da atividade produtiva. Com o surgimento do pen-

samento keynesiano, o governo passou à condição de responsável pela manutenção da atividade econômica e, assim, o gasto público assumiu função estabilizadora na economia. Com isso, o Estado passou a intervir para corrigir eventuais distorções do sistema econômico e fomentar o desenvolvimento.

Para concluir, no Brasil, segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a Constituição federal de 1988 prescreve que a elaboração do orçamento siga determinados passos. O poder executivo estabelece por meio de lei: (1) o plano plurianual; (2) as diretrizes orçamentárias; e (3) os orçamentos anuais.

► O **Plano Plurianual** estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal relativas às despesas de capital e outras delas decorrentes.

► A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** agrega as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo nela despesas de capital para o exercício subsequente, orientação da lei orçamentária anual e disposições sobre modificações na legislação tributária.

► A **Lei Orçamentária Anual** compreende 3 itens: (1) orçamento fiscal referente aos poderes da União, a seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, inclusive fundações; (2) orçamento de investimento das empresas nas quais a União detém a maioria do capital social; e (3) orçamento da seguridade social, bem como de fundos e fundações instituídos pelo poder público.

A soma do orçamento fiscal, do orçamento das estatais, do orçamento da seguridade social e das “renúncias fiscais” forma o **Orçamento Geral da União**.

REFERÊNCIAS

- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.