

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Albérico Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Albério Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS



Autor

Albério Júnio Rodrigues de Lima

Mestrando em Direito (Universidade de Brasília). Especialista em Gestão da Administração Pública (Universidade Castelo Branco). Bacharel em Direito (Universidade de Brasília). Gestor Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Design Instrucional

NT Editora

Projeto Gráfico

NT Editora

Revisão

Tuanne Rabelo

Capa

NT Editora

Editoração Eletrônica

NT Editora

Ilustração

Márcio Rocha

NT Editora, uma empresa do Grupo NT

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Lima, Albério Júnio Rodrigues de.

Lei de Responsabilidade Fiscal / Albério Júnio Rodrigues de Lima – 1. ed. – Brasília: NT Editora, 2014.

100 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-85-68004-47-0

1. Finanças. 2. Fiscalização.

I. Título

Copyright © 2014 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o(a) ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e a fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



Saiba mais

Esse ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



Importante

O conteúdo indicado com esse ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



Dicas

Esse ícone apresenta dicas de estudo.



Exercícios

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



Exercícios

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

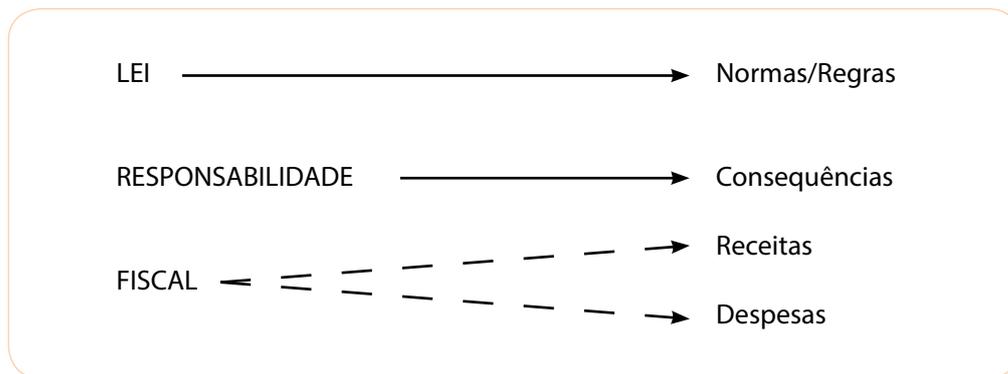
Bons estudos!

Sumário

1. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	7
1.1 Falhas de mercado	7
1.2 Funções de governo	15
1.3 Falhas de governo	17
1.4 Gasto público	18
2. FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	25
2.1 Finanças públicas durante a inflação de 1981/1994	25
2.2 Finanças públicas durante a estabilização	26
2.3 O ajuste fiscal de 1999 e seus desdobramentos	28
3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	37
3.1 Marco legal	37
3.2 Abrangência	40
3.3 Origens da LRF	41
3.4 Experiências anteriores e referências internacionais	42
3.5 Conceitos fundamentais associados à LRF	43
3.6 Princípios da LRF	47
3.7 A receita e a despesa pública na LRF	50
4. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E GESTÃO DE PESSOAL E PATRIMONIAL	58
4.1 Dívida e endividamento público	59
4.2 Operações de crédito por antecipação de receita	67
4.3 Garantia e contragarantia de operações de crédito	68
4.4 Restos a pagar	70
4.5 Gestão patrimonial	73
4.6 Gestão de pessoal	75
4.7 Transparência da gestão fiscal	79
5. TÓPICOS ESPECIAIS	85
5.1 O sistema federativo e a descentralização	85
5.2 A reforma do Estado	87
5.3 O sistema previdenciário	91
BIBLIOGRAFIA	98

Bem-vindo à **Lei de Responsabilidade Fiscal!**

Antes de começar, vejamos o significado das palavras:



A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF trouxe diversas alterações na gestão da República no Brasil. Trata-se de importante mecanismo no combate ao descontrole financeiro e que contribuiu para maior observação ao equilíbrio fiscal, ao planejamento e ao controle de gastos.

Nesse sentido, a disciplina em questão apresentará a teoria das finanças públicas, com a exposição, entre outros pontos, do que vêm a ser as falhas de mercado e as falhas de governo. A seguir, de forma mais específica, será descrita a evolução das finanças públicas no Brasil. Logo após, será apresentada a LRF. Com sua estrutura, abrangência e princípios, entre outros pontos, quando, então, serão observados os aspectos relativos ao endividamento público e à forma pela qual o endividamento é controlado, bem como a realização da gestão patrimonial e de pessoal na LRF. Por fim, serão expostos alguns tópicos especiais relacionados à LRF quanto ao sistema federativo, à reforma do Estado e ao sistema previdenciário.



Assim, este curso tem a finalidade de dotar todos aqueles que tenham interesse em se envolver com atividades estatais de instrumentos básicos para a compreensão de uma gestão fiscal realizada com responsabilidade no âmbito da administração pública.

A todos, boa leitura! Ótimo estudo!

1. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A partir de agora, você estudará as falhas de mercado e compreenderá o impacto no bem-estar da sociedade. Além disso, estudará as funções de governo e como este age para solucionar as falhas de mercado. Por outro lado, nessa tentativa de resolver os problemas associados ao mercado, o governo nem sempre é eficiente e, assim, ocorrem as chamadas falhas de governo, que podem, inclusive, gerar mais danos à sociedade que o próprio mercado.

Por fim, estudaremos os gastos públicos e como o governo busca o financiamento de suas atividades, bem como a relação desses gastos com a política fiscal.



Boa leitura, ótimo estudo e um excelente curso!

1.1 Falhas de mercado

Quando se fala em mercado, pode-se dizer que o mercado não conseguiu ser eficiente. Mas eficiente em que sentido?

Na visão econômica, tal eficiência se mede pelo bem-estar da sociedade. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, as falhas de mercado podem ser definidas como a incapacidade de o mercado levar o processo econômico a uma situação social ótima. Um aspecto importante disto é que se deixa de incluir, nos custos e nos preços, os efeitos externos, chamados de externalidades, ou a redução dos lucros de outros agentes que não aqueles diretamente envolvidos nas transações de mercado e atividades afins. Com relação aos bens e serviços ambientais, podem-se destacar as externalidades referentes à poluição, à exploração dos recursos e à degradação de ecossistemas. Assim, as falhas de mercado impedem o mercado de alocar os recursos no mais alto grau de interesse da sociedade. (OCDE, 1994).

Importante observar que existem diversos tipos de falhas de mercado de acordo com a doutrina, como veremos mais adiante, apesar de a OCDE dar ênfase à externalidade.



Antes de tratarmos das falhas de mercado é importante, porém, trazer as lições de Teixeira (2001) sobre as estruturas de mercado. Segundo Teixeira, a ideia de estruturas de mercado é, de certa forma, devida a Marshall. Embora seu objetivo tenha sido o de definir as condições de equilíbrio em condições de concorrência, a preocupação de Marshall com o rigor de sua construção o levou a definir as condições para a existência da concorrência (“pura” ou “perfeita”), sendo elas, de forma resumida, as seguintes:

- a) O mercado é formado por um grande número de empresas vendedoras, todas relativamente pequenas e agindo independentemente, de modo que nenhuma possa isoladamente afetar o preço de mercado;
- b) O produto é homogêneo, não sendo diferenciado pelos compradores, a não ser pelo preço;
- c) Todos os agentes estão perfeitamente informados sobre tudo que se passa no mercado;
- d) Existe completa liberdade de acesso ao mercado (não há barreiras à entrada).

A chamada teoria do bem-estar social afirma que mercados competitivos, sem interferência governamental, promovem a alocação eficiente de recursos entre os agentes econômicos, de modo que é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro. Esta situação é chamada de “Ótimo de Pareto” ou de “Pareto Eficiente”.

Após tais considerações, de modo bastante simples, pode-se dizer que as falhas de mercado são fenômenos que dificultam ou impedem que o livre mercado proporcione o bem-estar social, uma vez que impedem a concorrência. Em outras palavras, as falhas de mercado são representadas pelas alocações ineficientes de bens e decorrem diretamente das transações entre produtores e consumidores.

A doutrina apresenta vários tipos de falhas de mercado, os quais serão destacados:

1. Poder de mercado;
2. Bens públicos;
3. Externalidades;
4. Assimetria de informações;
5. Monopólios naturais;
6. Mercados incompletos.

Exercitando o conhecimento

Marque a alternativa que preenche corretamente a lacuna:

A chamada teoria do bem-estar social afirma que mercados competitivos, sem interferência governamental, promovem a alocação eficiente de recursos entre os agentes econômicos, de modo que é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro. Esta situação é chamada de _____ ou _____.

- () Ótimo de Pareto ou Pareto Eficiente.
- () Excelente de Pareto ou Pareto Eficiente.

Poder de mercado

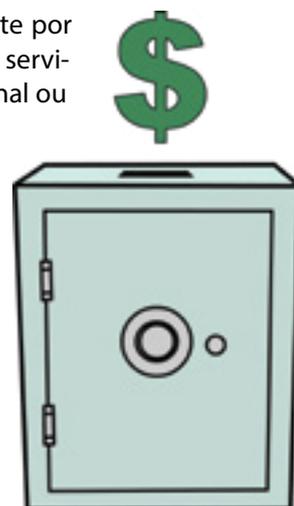
O poder de mercado pode ser entendido como a posição dominante por quem exerce a atividade econômica em determinado mercado de bens ou serviços, em determinada região geográfica, que pode ser local, regional, nacional ou até mesmo internacional.

A concentração da atividade econômica nas mãos de uma única empresa tende a diminuir a capacidade de barganha dos consumidores, impactando diretamente o bem-estar da sociedade.

É de se ressaltar, porém, que o poder exercido por uma única empresa ou grupo econômico, por exemplo, não caracteriza, por si só, o poder de mercado. Para que este ocorra, deve estar claro o prejuízo à sociedade, marcadamente por meio de condutas anticoncorrenciais.

Segundo a Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 2001, o exercício do poder de mercado consiste no ato de uma empresa unilateralmente ou de um grupo de empresas coordenadamente aumentar os preços (ou reduzir quantidades), diminuir a qualidade ou a variedade dos produtos ou serviços ou, ainda, reduzir o ritmo de inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de concorrência irrestrita, por um período razoável de tempo, com a finalidade de aumentar seus lucros.

A intervenção do Estado, nesses casos, deve buscar inibir a formação de estruturas de mercado que eliminem o poder de barganha da população consumidora. Não se fala em inibir o lucro decorrente do exercício das atividades econômicas, mas tal geração de lucros deve ser considerada normal para a atividade produtiva, de modo que o Estado exerça o seu papel de fomentador do bem-estar de toda a sociedade.



As competências da antiga **SDE**, integrante do Ministério da Justiça, foram incorporadas ao CADE a partir da Lei nº 12.529, de 2011.

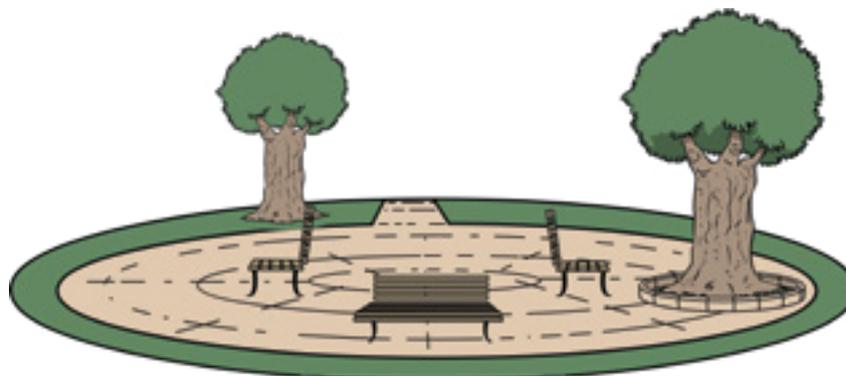


Exercitando o conhecimento

O que você entende por poder de mercado?

Bens públicos

Os bens públicos são aqueles em que seu consumo por um indivíduo ou grupo não prejudica o consumo pelos demais. Ainda que alguns indivíduos ou grupos possam se beneficiar mais que outros, todos podem usufruir o bem. Em outras palavras, bens públicos podem ser definidos como aqueles que geram benefícios para todos, mas cujos custos não podem ser distribuídos, por não ser possível excluir do consumo os indivíduos que se recusam a pagar por eles. Podemos exemplificar os bens públicos como os parques públicos, a prestação dos serviços jurisdicionais, a defesa nacional, entre outros.



A diferença relevante entre os bens públicos e os outros bens é que os benefícios por eles gerados não podem ser distribuídos entre os beneficiários de acordo com algum princípio econômico, ou seja, devem ser objeto de decisões políticas e o próprio Estado é quem deve produzi-los ou prestá-los, buscando financiamento por meio da tributação e na dívida interna ou externa.

Assim, a tal característica a doutrina dá o nome de “indivisibilidade” ou “não rivalidade”, uma vez que não existe rivalidade quanto a quem consumirá mais do bem público.

É importante dizer que os bens públicos estão sujeitos ao princípio da não exclusão, de modo que nenhuma pessoa ou grupo pode ser excluído do consumo do bem público. Dessa forma, um indivíduo que venha a pagar pelo consumo de um bem não implica a exclusão do consumo do mesmo bem para os não pagadores.

Os bens públicos se enquadram como falhas de mercado justamente porque não há como mensurar a quantidade do bem que está sendo consumida pelos indivíduos, de maneira que não há possibilidade de fazer com que cada indivíduo retribua conforme a fruição do bem. Assim, nesse caso, o governo é quem repartirá o ônus do bem público a toda a sociedade por meio da tributação.

Por outro lado, um ponto importante é observado em uma análise realizada por Hayek (1979), para quem, embora existam exemplos claros de bens públicos, não considera como casos óbvios estradas, mapas, registros de terras e certificados de qualidade, por exemplo, que podem ser produzidos pelo mercado privado. A necessidade de alguma coerção, no caso de bens realmente coletivos, surge porque muitos indivíduos não desejariam contribuir voluntariamente para a provisão dos bens, preferindo usufruir seus benefícios mediante «carona» (os chamados *free-riders*). Contudo, Hayek ressalta que a adoção de uma alocação centralizada de recursos não deve ser conduzida de modo a prejudicar o funcionamento da ordem espontânea de mercado, o que o leva, por exemplo, a sugerir que a provisão de bens públicos, especialmente aqueles cuja demanda se concentre em uma minoria (como teatros, museus e orquestras sinfônicas) seja conduzida pelo setor privado.

A tabela abaixo nos auxiliará na observação dos tipos de bens, considerando a relação entre o consumo de tais bens e a possibilidade de exclusão.

Consumo	Exclusão	
	Exequível	Inexequível
Rival (não simultâneo)	Bens privados	Recursos conjuntos
Não rival (simultâneo)	Bens públicos tarifados	Bens públicos puros

Fonte: FGV apud Martins, 1980.

Dessa forma, observando o quadro anterior, os bens privados são regidos pelo próprio mercado, a exemplo de qualquer coisa que você compra no supermercado, como alimentos.



Na segunda situação, observam-se os recursos conjuntos, cujo consumo é rival, mas não estão sujeitos à exclusão. Nesse caso, o Estado deve intervir por meio da regulação, para permitir trocas eficientes. Assim, imagine uma empresa de fornecimento de energia e suas escolhas quanto aos consumidores. Em tal contexto, imagine duas cidades, sendo uma delas a capital de um estado, populosa e com grande concentração de consumidores, e a outra, uma cidade pequena, na região amazônica. Pelos custos envolvidos na operação, certamente a empresa de fornecimento de energia somente forneceria a energia à grande cidade, ao passo que a outra ficaria sem a energia ou, se a empresa realizasse as instalações, cobraria um preço elevado pelo serviço. Assim, a regulação se faz necessária em tal situação.

No terceiro caso, o bem apresenta possibilidade de excludibilidade, porém, o consumo é não rival; portanto, tem-se um caso de um bem público sujeito à tarifação por unidade de consumo, como é o caso, por exemplo, da cobrança do consumo de energia elétrica.

Por fim, verifica-se na quarta situação um bem público puro, ou seja, não rival e a exclusividade no consumo é inexequível, nesse caso, a produção ou a provisão deve necessariamente ser feita pelo setor público governamental. Um exemplo, nessa situação, é a defesa nacional.



Exercitando o conhecimento

Julgue os itens em verdadeiro (V) ou falso (F).

- () Os bens públicos são aqueles em que seu consumo por um indivíduo ou grupo não prejudica o consumo pelos demais.
- () Ainda que alguns indivíduos ou grupos possam se beneficiar mais que outros, todos podem usufruir do bem público.
- () Podemos exemplificar os bens públicos como os parques públicos, a prestação dos serviços jurisdicionais, a defesa nacional, entre outros.

Externalidades

As externalidades podem ser entendidas como a maneira pela qual as ações de determinado indivíduo ou pessoa jurídica impactam os demais indivíduos. Assim, são ações restritas a um indivíduo ou a grupos que interferem no bem-estar da sociedade, a qual, como um todo não participa dessa determinada ação e, por outro lado, não tem qualquer compensação ou ônus pelo efeito da ação.



A existência das externalidades faz com que os custos ou benefícios privados, em função da iniciativa privada, sejam diferentes dos custos e benefícios sociais. Em tal contexto, a doutrina classifica as externalidades em negativa e positiva.

As externalidades negativas são as ações que, de forma direta ou indireta, prejudicam a sociedade. Um exemplo pode facilitar a compreensão do que vem a ser a externalidade negativa. Imagine determinada fábrica que produz produtos tóxicos. A atividade em si, observadas as normas vigentes, não é ilegal. Mas muitas vezes, tais fábricas emitem poluição, como fumaça no ar, ou resíduos tóxicos nos rios. Como a poluição gerada cria um risco para a saúde da sociedade, trata-se claramente de uma externalidade negativa.



Por outro lado, a externalidade positiva, ao contrário da negativa, como o próprio nome indica, são as ações privadas que trazem benefícios para a sociedade. Um exemplo nesse caso seria a vacinação ou a educação. No caso da educação, rende externalidades positivas porque uma população mais instruída leva a um desenvolvimento social, o que beneficia a todos. As pessoas não recebem e nem pagam nenhuma compensação por aquele efeito positivo – “a educação”.

A existência das externalidades justifica a atuação estatal, que deve coibir as externalidades negativas por meio da tributação, por exemplo, e deve fomentar as externalidades positivas, a exemplo da oferta de subsídios às atividades que produzam benefícios sociais na relação.



Assimetria de informações

As informações assimétricas representam grande falha de mercado e são caracterizadas pela dificuldade que os consumidores possuem de obter todas as informações com clareza na relação econômica, informação esta que o produtor muitas vezes possui com maior facilidade, em virtude, por exemplo, de ele ser o responsável pela produção e oferta do produto ou serviço.

Assim, imagine o consumidor que vai a determinado supermercado adquirir certo alimento industrializado. As informações constantes na embalagem podem não ser totalmente as mais adequadas, ou mesmo, podem ser inverídicas, como o teor de sódio do alimento. Isso pode acarretar algum dano ao consumidor que tenha problemas de pressão. Dessa forma, o resultado natural é a perda de bem-estar do consumidor e de toda a sociedade. Nesse contexto, principalmente relacionado às relações de consumo, o Código de Defesa do Consumidor busca reduzir esse problema de assimetria de informações em alguns dos seus dispositivos. Nesse sentido, o art. 4º, inciso IV da Lei nº 8.078, segundo o qual um dos princípios a serem observados na relação de consumo é a “educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo”. Por outro lado, o art. 6º, inciso III, da mesma lei diz, que é direito básico do consumidor “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.”

Outro exemplo claro de assimetria de informações é verificado no mercado financeiro, sendo possível que empresas emitam balanços fraudulentos para manter o preço de ações negociadas na bolsa de valores, o que pode gerar prejuízos a investidores. Nesse caso, a Comissão de Valores Mobiliários atua diretamente na regulação de tal mercado, a fim de diminuir os riscos.





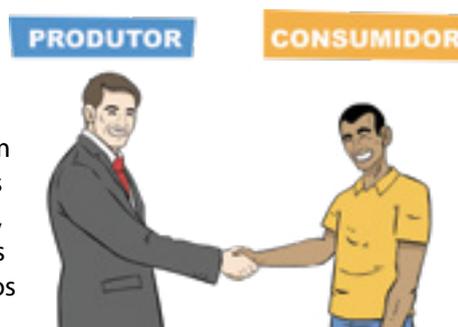
Exercitando o conhecimento

As externalidades podem ser entendidas como a maneira pela qual as ações de determinado indivíduo ou pessoa jurídica impactam os demais indivíduos.

- () Certo.
- () Errado.

Monopólios naturais

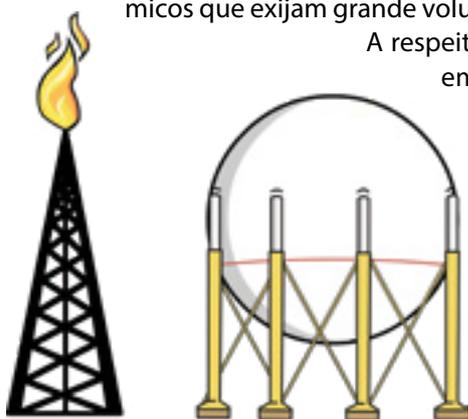
Verificamos inicialmente que os mercados competitivos são os mais adequados para a manutenção do bem-estar social em um nível eficiente e que melhor representam as relações entre consumidores e produtores. Esses mercados seriam os menos propensos à existência de falhas, visto que, por sua pulverização, nem os consumidores nem os produtores possuiriam poder de barganha para impor custos adicionais aos demais agentes econômicos.



Mercados competitivos são aqueles caracterizados por apresentarem baixas barreiras à entrada de novos agentes econômicos como, por exemplo, reduzindo custos ao exercício de determinada atividade empresarial, de maneira que não seria possível a uma empresa manipular os preços de bens e serviços oferecidos.

Em sentido contrário, existe a falha de mercado chamada de monopólio natural, quando se verifica que os custos de entrada são muito altos, de modo que o custo por unidade de produção só reduz quando há ganhos de escala na produção. Em outras palavras, a produção de determinado bem ou a prestação de determinado serviço só se torna economicamente viável quando tal bem ou serviço for produzido em grande quantidade. Na verdade, além desse aspecto, a questão de investimento também é relevante para o estabelecimento de monopólios naturais. Assim, setores econômicos que exijam grande volume de investimento inicial tendem a ser menos competitivos.

A respeito dessa afirmação, basta observar que é mais fácil abrir uma empresa de sorvetes que abrir uma empresa de exploração de petróleo em águas profundas.



Dessa forma, são exemplos de setores nos quais existem monopólios naturais os setores de produção de gás, de telefonia e de energia. Ressalte-se que o monopólio natural não quer dizer que somente uma empresa irá explorar um setor. Tal conceito é econômico e indica a necessidade de grandes investimentos iniciais e de grande escala de produção para que a atividade produtiva seja economicamente viável.

Assim, quanto às falhas de mercado relacionadas aos monopólios naturais, o Estado deve atuar no sentido de evitar abusos na formação dos preços de vendas. Por outro lado, em regra, o governo tem atuado sobre os monopólios naturais por meio de regulação da atividade econômica, evitando a perda de bem-estar para a sociedade.

Mercados incompletos

Os mercados incompletos são aqueles nos quais o custo de produção é inferior aos preços que os consumidores estão dispostos a pagar, em outras palavras, existe a possibilidade de ganho por parte dos produtores. Até aqui, se assemelha à ideia de mercado, no entanto, nos mercados incompletos, apesar de os custos de produção estarem abaixo dos preços que os consumidores estão dispostos a pagar, os bens ou serviços, por algum motivo, não são ofertados.

Essa falha de mercado existe principalmente em países em desenvolvimento, no qual o sistema financeiro não é bem desenvolvido ou estruturado e, ainda, representa algum risco de financiamento no longo prazo para as atividades produtivas.

O mercado de ações, por exemplo, está muito sujeito a oscilações, sejam aquelas geradas por especuladores, sejam aquelas decorrentes da própria conjuntura, econômica ou política. Dessa forma, os acionistas esperam ganhos de capital com a valorização das empresas nas quais têm ações, mas nem sempre isso acontece. Quanto melhor o mercado financeiro e a confiança dos investidores, maior a possibilidade de se manterem ativos, o que facilita o exercício da atividade produtiva pelos agentes econômicos.

Em todo investimento deve haver um prazo de carência para que o produtor possa gerar os recursos necessários e quitar suas dívidas. Caso o sistema financeiro não aceite tais riscos, não haverá recursos suficientes para a produção de determinados bens.

No Brasil, em tal cenário, a intervenção do Estado nos mercados incompletos é realizada por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que realiza a concessão de crédito de longo prazo para o financiamento de atividades produtivas.

1.2 Funções de governo

No modelo de Estado liberal, aquele que surge como consequência das revoluções liberais do século XVIII, o Estado deveria garantir basicamente a segurança interna e externa da sociedade, dos contratos e da propriedade, ou seja, o Estado era mínimo, de modo que a atividade estatal deveria ser voltada apenas para o atendimento em que a atividade privada (entenda-se mercado) não pudesse se autoequilibrar, decorrente da ideia de oferta e procura da economia.

Segundo a visão clássica, o Estado delimitaria a sua atuação aos chamados bens públicos. No entanto, com o grande crescimento da atividade privada no século XIX, principalmente em virtude da Revolução Industrial, passaram a existir questionamentos em relação à distribuição da riqueza, que se concentrava nas mãos de poucos. Dessa forma, algumas correntes doutrinárias passaram a discutir a necessidade de que o Estado deveria atuar diretamente na redistribuição igualitária da renda entre a população mais e menos favorecida. Além dessa primeira onda, uma nova onda de tais ideias veio no século XX, após a chamada grande depressão, cujo ícone foi a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, de 1929. Naquele contexto, os americanos se tornaram grandes responsáveis em prover bens e serviços às economias europeias destruídas pela I Guerra Mundial. Essa situação permitiu que toda a produção industrial americana tivesse destino, com o consumo interno do país e a exportação para a Europa. No entanto, na medida em que as economias europeias passaram a se recuperar, reduzia-se a necessidade de bens americanos, o que fez com que houvesse excesso na oferta de bens e serviços pelas empresas americanas. Foi justamente este excesso e a grande redução dos preços que impactaram negativamente as ações das empresas americanas na bolsa de valores. Então, a economia americana passou por um período de grande recessão, com aumento do desemprego e da queda da produção de bens e serviços, o que fez com que houvesse nova defesa em relação à atuação do Estado no mercado.

John Maynard Keynes (1936), economista inglês, introduziu uma visão na economia na qual o Estado deveria intervir para estimular a demanda, ou seja, o consumo pela sociedade. Esta intervenção, que atualmente é conhecida como política fiscal, na qual o Estado, que antes apenas regulava e provia bens públicos, deveria aumentar suas despesas como forma de minimizar e, se possível, contribuir para a geração de emprego e renda.

A proposta de Keynes assumia um caráter anticíclico na atuação do Estado, ou seja, quando a economia estivesse apresentando problemas, o Estado deveria aumentar suas despesas para proporcionar o aumento do consumo. Com isso, haveria o estímulo à produção e consequentemente à criação de empregos.

Com o aumento de emprego, mais trabalhadores teriam recursos e, assim, o consumo aumentaria, permitindo que houvesse incentivos à produção, fazendo o ciclo recomeçar e a economia se reestabelecer. Por outro lado, quando a economia estivesse bem e com o consumo muito elevado, o Estado deveria atuar para reduzir o risco de inflação, uma vez que, com o consumo maior que a produção, poderia haver aumento de preços, já que seria possível não haver bens para todos os interessados. Dessa forma, por meio da tributação e do aumento da taxa de juros, por exemplo, o Estado poderia reduzir o poder de compra das famílias e manter os preços em nível adequado. Além disso, por meio de tal postura, o Estado faria caixa para realocar recursos nas situações de crise econômica, proporcionando a estabilização da economia.



Assim, segundo a doutrina das finanças públicas, as funções de governo são as seguintes:



Função alocativa é a responsável pela alocação dos recursos existentes na economia quando isso não for possível pelo livre mercado. Tal função se observa quando há necessidade de aplicação de recursos elevados com riscos também elevados, aí incluído o prazo de retorno dos investimentos.

Função distributiva é aquela segundo a qual cabe ao Estado promover a melhoria contínua na distribuição de recursos na economia usando os meios legais de que dispõe, com ênfase na tributação. Assim, o foco da função distributiva é a distribuição de renda.

Por fim, mas não menos importante, observa-se a **função estabilizadora**, que é aquela por meio da qual o Estado intervém no processo econômico diante de instabilidades econômicas e financeiras. Assim, é com base na função estabilizadora que o Estado busca manter constante o nível de preços, estimulando o crescimento da renda e o controle da dívida pública, bem como o equilíbrio do balanço de pagamentos.



Exercitando o conhecimento

John Maynard Keynes, economista inglês, introduziu uma visão na economia na qual o Estado deveria intervir para estimular a demanda, ou seja, o consumo pela sociedade. Resuma, com suas palavras, a proposta de Keynes.

1.3 Falhas de governo

Conforme verificamos, o governo tem funções e interesses distintos do mercado. Enquanto o mercado é movido basicamente pelo lucro, o governo tem funções a cumprir, com vistas principalmente a atender aos fins de sociedade, atingindo os objetivos constitucionais. Segundo Mendes (2006), o governo ao agir está sujeito às chamadas falhas de governo, que podem causar problemas tão graves quanto àqueles que ele se propõe a solucionar.



Em tal contexto, ainda segundo o referido autor, é necessário identificar, ainda que de forma sintética, as circunstâncias nas quais o governo pode suplementar as carências do setor privado, identificando inicialmente as principais características que distinguem o setor público do privado:

- A legitimidade dos dirigentes do setor público decorre, direta ou indiretamente, do processo eleitoral;
- O governo tem o poder da coerção, por meio da instituição de impostos, do poder de desapropriação ou do monopólio da força policial e militar, por exemplo.

Assim, como vimos nas falhas de mercado, existem alguns problemas relacionados às assimetrias de informações e às externalidades, por exemplo, que impedem que o mercado seja eficiente. Além disso, tais falhas de mercado afetam negativamente o bem-estar da sociedade, cabendo a intervenção do Estado. No entanto, como veremos, o Estado também está sujeito a equívocos na condução de suas políticas.

Lório (s.d), citando Rothbard (1970), estabelece três categorias de intervenção do Estado no mercado:

- Intervenção autística, que ocorre quando o interventor coage os indivíduos sem receber, pelo menos perceptivelmente, nada em troca;
- Intervenção binária, na qual o Estado obriga os indivíduos a realizarem uma operação com ele;
- Intervenção triangular, em que o Estado obriga (ou, então, proíbe) dois indivíduos ou dois grupos de indivíduos a realizarem entre si uma operação de trocas.

A literatura sobre as chamadas falhas de governo normalmente associa alguns problemas de ordem gerencial ao mau desempenho do setor governamental. Stiglitz (1988), por exemplo, cita quatro grandes razões para a existência de falhas sistemáticas do governo em atingir seus objetivos:

1. Informação limitada, o que dificulta a tomada de decisão e a análise do impacto das ações públicas;
2. Controle limitado sobre a resposta do setor privado à ação governamental;
3. Baixo controle sobre a burocracia, de modo que pode haver uma descaracterização das regulações aprovadas;
4. Limitações no processo político, tais como inconsistência nas escolhas públicas e captura dos políticos por grupos de interesse. Nessa situação, especificamente no caso brasileiro, observa-se a excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo (com a forte discussão no Brasil a respeito do orçamento impositivo, justamente como forma de o Poder Legislativo buscar reduzir tal poder por meio de estabelecimento de novas regras para a concessão de emendas parlamentares) e a existência de fragilidade nos mecanismos de representação e participação da sociedade (BIDERMAN e ARVATE, 2005, p. 100).

Além dessas, Luque e Silva (2004) adicionam mais outra falha de governo: a tendência à existência de uma situação de desequilíbrio orçamentário crônico, principalmente em países menos desenvolvidos, onde as demandas de despesas públicas excedem largamente as receitas factíveis. Isso ocorreu no Brasil, como veremos a seguir, e tem íntima relação com o objeto de nosso estudo: a responsabilidade fiscal.



1.4 Gasto público

A fim de financiar suas atividades para a sociedade, o Estado necessita de recursos que são arrecadados e direcionados ao atendimento de suas funções básicas, como já vimos, função alocativa, distributiva e estabilizadora.

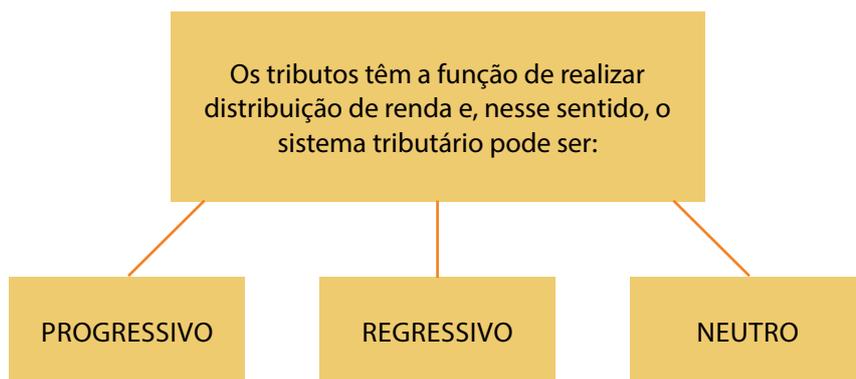


A maneira pela qual o Estado adquire os recursos é basicamente por meio de tributos, ou receita fiscal, e pela emissão de títulos públicos. Assim, por meio da emissão de títulos públicos, o Estado interfere diretamente na atividade econômica, mas para isso, apesar de se financiar, deve haver uma remuneração adequada ao setor privado, investidores, por meio de juros, para que tenham o interesse em financiar o governo, em vez de alocar os recursos em outros investimentos.

No entanto, tal cenário gera um paradoxo, pois os títulos que representam a dívida pública, para atrair investidores, devem ter juros maiores, mas o aumento nos juros aumenta a dívida pública e, além disso, desestimula a atividade privada, uma vez que prejudicará os investimentos do Estado.

Por outro lado, a arrecadação tributária financia os gastos públicos para que o Estado possa realizar as suas atribuições com vistas ao bem-estar da sociedade.

Para a exposição a seguir, serão utilizadas as lições de Gremaud et al (2007). Os tributos não servem apenas para financiar os gastos públicos.



- No sistema progressivo, a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme o aumento da renda. Em outras palavras, paga mais quem ganha mais;
- No sistema regressivo, a participação dos impostos na renda dos indivíduos diminui conforme o aumento da renda. Paga mais quem ganha menos;
- No sistema neutro, a participação dos impostos na renda dos indivíduos se mantém constante, independentemente do nível de renda.

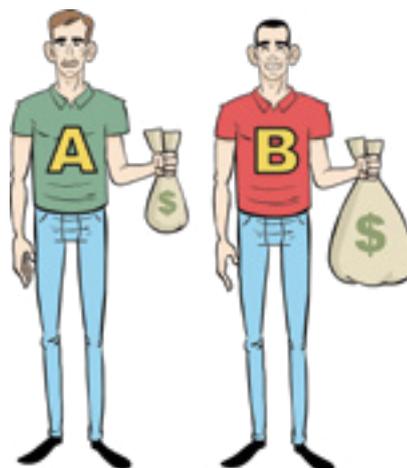


Ainda em relação aos tributos, é importante dizer que o sistema tributário está intimamente associado à eficiência econômica e ao estímulo ao desenvolvimento, uma vez que deve criar o mínimo de distorções possíveis em termos de preços e evitar desincentivos ao investimento e à perda de competitividade de produtos nacionais. Além disso, deve ser flexível, para facilitar o alcance de metas desejáveis.

Porém, no Brasil, observa-se a forte incidência de impostos indiretos, que introduz uma regressividade no sistema, uma vez que, por estarem embutidos no preço das mercadorias, será mais prejudicado aquele que possui a menor renda.

Segundo os autores, a única possibilidade de justiça nesses impostos seria supor uma proporcionalidade entre o consumo e os níveis de renda, mas a participação do consumo na renda tende a diminuir conforme a renda é aumentada, o que torna o sistema tributário centrado em impostos indiretos bastante regressivos.

Um exemplo ajudará a esclarecer a situação. Imagine dois indivíduos A e B. O indivíduo B possui uma renda 10 vezes maior que a renda de A. Assim, B ganha R\$ 1.000,00 e A ganha R\$ 100,00. Suponha que os dois tenham uma família com o mesmo número de pessoas – quatro – e que, para manter a família, precisem comprar 2 cestas básicas, cada cesta no valor de R\$ 30,00. Ocorre que na cesta já estão inseridos tributos indiretos, como o ICMS, já embutidos nos preços, o que fará com que, tanto A quanto B, paguem o mesmo tributo, mesmo a renda de B sendo 10 vezes maior que a de A. Dessa forma, percebe-se que as despesas com alimentos de A será de 60% de sua renda, ao passo que corresponderá a, apenas, 6% da renda de B. Por outro lado, quanto mais B ganhe, menor será o valor a ser consumido por B, pelo menos em termos de alimentação, como no nosso exemplo. Assim, um sistema mais justo seria a tributação sobre a renda dos indivíduos.



No entanto, os tributos, como já vimos, servem como instrumentos para permitir a realização de gastos públicos, e tais gastos servem para que o Estado realize os seus investimentos e honre as despesas com a sua manutenção, a exemplo de pagamento de pessoal e despesas com aluguéis. Porém, apesar da elevada carga tributária do país, o retorno para a sociedade, principalmente quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, é baixo. Diante disso, temos visto algumas manifestações que ressaltam a insatisfação da sociedade sobre tais serviços, o que demonstra que a sociedade não aceita novos aumentos ou criação de impostos em troca da produção de bens e serviços públicos melhores.



Por meio dos gastos públicos, o Estado consegue atuar a transparência desves gastos que permitem à sociedade compreender as prioridades do governo em relação à prestação de serviços públicos básicos e dos investimentos a serem realizados. Dessa maneira, os gastos públicos ressaltam a gestão da coisa pública pelo governo, e a melhoria da qualidade do gasto implica a melhoria da eficiência desse gasto, permitindo que a sociedade tenha o máximo de benefício com o menor custo.



Exercitando o conhecimento

A respeito dos gastos públicos, de suas características e do seu financiamento, marque a opção correta.

a) Os tributos não servem apenas para financiar os gastos públicos, mas também têm a função de realizar distribuição de renda, dessa forma, no sistema progressivo, a participação dos impostos na renda dos indivíduos diminui conforme o aumento da renda.

b) No Brasil, observa-se a forte incidência de impostos indiretos, que introduz uma regressividade no sistema, uma vez que, por estarem embutidos no preço das mercadorias, será mais prejudicado aquele que possui a menor renda.

c) O sistema tributário está associado à ineficiência econômica e ao desestímulo ao desenvolvimento, pois deve criar o mínimo de distorções possíveis em termos de preços e criar desincentivos ao investimento e à perda de competitividade de produtos nacionais.

d) Por meio dos gastos públicos, o Estado não consegue implementar suas políticas e, se houver transparência desses gastos, a sociedade não compreenderá as prioridades do governo em relação à prestação de serviços públicos básicos e dos investimentos a serem realizados, uma vez que não há interesse de qualquer setor da sociedade.

Conclusão

Ao final desta lição, você deverá ser capaz de:

- Conhecer as falhas de mercado;
- Identificar as funções de governo e as falhas de governo;
- Descrever a finalidade dos gastos públicos;
- Identificar como o Estado financia os seus gastos.

Saiba mais

1) Falhas de Mercado e Falhas de Governo.

Disponível em:

<http://www.focoliberal.com.br/blog/falhas-de-mercado-e-falhas-de-governo>

2) Teoria das finanças públicas.

Disponível em: http://www.economiabr.net/economia/7_tfp.html

3) Gestão das políticas fiscal e monetária: os efeitos colaterais da crise mundial no crescimento da economia brasileira.

Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/jmp.htm>





Parabéns,
você finalizou esta
lição!

Agora
responda
às questões
ao lado.

Exercícios

Questão 01 – Marque a opção correta em relação à eficiência do mercado e a suas falhas.

- a) O mercado é sempre eficiente.
- b) O mercado é sempre eficiente, mas nem sempre garante o bem estar da sociedade.
- c) As falhas de mercado são caracterizadas pela ineficiência do mercado.
- d) As falhas de mercado são caracterizadas pelo fato de o mercado garantir o bem-estar da sociedade.

Questão 02 – Em relação ao poder de mercado, marque alternativa correta.

- a) O poder de mercado não se caracteriza, em qualquer situação, como falha de mercado.
- b) O poder de mercado pode ser entendido como a posição dominante por quem exerce a atividade econômica em determinado mercado de bens ou serviços.
- c) A concentração da atividade econômica nas mãos de uma única empresa aumenta a capacidade de barganha dos consumidores e é sempre eficiente.
- d) O poder exercido por uma única empresa ou grupo econômico sempre caracteriza, por si só, o poder de mercado.

Questão 03 – Quanto às externalidades, marque a alternativa correta.

- a) A existência das externalidades faz com que os custos ou benefícios privados, em função da iniciativa privada, sejam diferentes dos custos e benefícios sociais.
- b) As externalidades negativas são aquelas que trazem prejuízos na relação privada e que trazem benefícios para a sociedade.
- c) O aumento do nível de educação é uma externalidade negativa, pois aumento as despesas do Estado.
- d) Apenas a existência de externalidades negativas justifica a atuação estatal.

Questão 04 – Marque a opção correta quanto à assimetria de informações.

- a) São caracterizadas pelo fato de o Estado ter mais acesso às informações sobre os produtos que os consumidores.
- b) Ocorre porque os produtores não possuem tantas informações sobre os produtos quanto os consumidores.
- c) São caracterizadas pelo mesmo nível de acesso às informações dos produtos pelos produtores e consumidores.
- d) São caracterizadas pela dificuldade que os consumidores possuem de obter todas as informações sobre o produto com clareza na relação econômica.

Questão 05 – Sobre os monopólios naturais, marque a alternativa correta.

- a) Os mercados competitivos são os menos adequados para a manutenção do bem es-

tar-social em um nível eficiente.

b) No monopólio natural, os custos de entrada são muito altos, de modo que o custo por unidade de produção só reduz quando há ganhos de escala na produção.

c) O acesso a investimento não é questão relevante para o estabelecimento de monopólios naturais.

d) Mercados competitivos são aqueles caracterizados por apresentarem elevadas barreiras à entrada de novos agentes econômicos

Questão 06 – Marque a alternativa correta quanto à economia e à atuação estatal.

a) A proposta de Keynes tem um caráter anticíclico na atuação do Estado, ou seja, quando a economia estivesse apresentando problemas, o Estado deveria aumentar suas despesas para proporcionar o aumento do consumo.

b) A proposta de Keynes tem um caráter cíclico na atuação do Estado, ou seja, toda vez que a economia estivesse apresentando problemas, o Estado deveria reduzir suas despesas para proporcionar a redução do consumo.

c) A proposta de Keynes tem um caráter anticíclico na atuação do Estado, ou seja, quando a economia estivesse apresentando problemas, o Estado deveria reduzir suas despesas para proporcionar a redução do consumo.

d) A proposta de Keynes tem um caráter cíclico na atuação do Estado, ou seja, toda vez que a economia estivesse sem problemas, o Estado deveria aumentar suas despesas para proporcionar o aumento do consumo.

Questão 07 – Entre as alternativas abaixo, marque aquela correta quanto às funções de governo.

a) A função distributiva é aquela segundo a qual cabe ao Estado promover a melhoria contínua na distribuição de recursos na economia.

b) A função estabilizadora é a responsável pela alocação dos recursos existentes na economia quando isso não for possível pelo livre mercado.

c) A função alocativa se observa quando há necessidade de aplicação de recursos elevados com riscos também elevados.

d) A função distributiva é aquela por meio da qual o Estado intervém no processo econômico diante de instabilidades econômicas e financeiras.

Questão 08 – A respeito das falhas de governo, marque a opção correta.

a) Os objetivos do governo são os mesmos do mercado e ambos buscam o bem estar da sociedade.

b) O governo deve atuar para suprir as deficiências do setor privado.

c) O governo, assim como o mercado, tem o poder da coerção por meio da desapropriação.

d) As falhas de governo nunca são tão graves quanto aos problemas que ele se propõe a solucionar.

Questão 09 – A respeito das intervenções do Estado, marque a alternativa correta.

- a) A intervenção binária ocorre quando o interventor coage os indivíduos sem receber, pelo menos perceptivelmente, nada em troca.
- b) A intervenção triangular é aquela na qual o Estado obriga os indivíduos a realizarem uma operação com ele.
- c) Nos casos de intervenção autística, binária e triangular, o Estado cria relações hegemônicas em que desempenha o papel de comandante, e os agentes econômicos privados o de subordinados.
- d) A intervenção autística é aquela em que o Estado obriga (ou, então, proíbe) dois indivíduos ou dois grupos de indivíduos a realizarem entre si uma operação de trocas.

Questão 10 – Em relação aos gastos públicos e ao financiamento do Estado, marque a opção correta.

- a) A forma pela qual o Estado adquire os recursos é apenas por meio de tributos, ou seja, da receita fiscal.
- b) Juros maiores reduzem a dívida pública, mas desestimulam a atividade privada, uma vez que prejudicam os investimentos do Estado.
- c) Os tributos servem apenas para financiar os gastos públicos e não devem ter função distributiva, para não aumentar a carga tributária.
- d) Por meio da emissão de títulos públicos, o Estado interfere diretamente na atividade econômica, mas para isso, deve proporcionar uma remuneração adequada ao setor privado, por meio de juros.