

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RECEITAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO CONTEXTO DA
CRISE MUNDIAL – 2007-2011**

Wander Valmir Martins

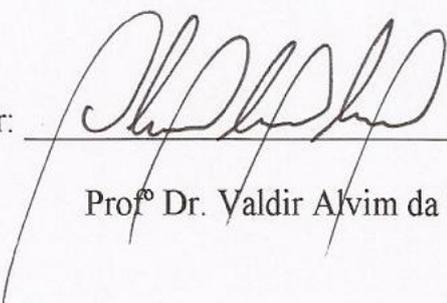
FLORIANÓPOLIS SC, JULHO DE 2013

WANDER VALMIR MARTINS

**RECEITAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO CONTEXTO DA
CRISE MUNDIAL – 2007-2011**

Monografia submetida ao curso de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador:



Prof.º Dr. Valdir Alvim da Silva

Florianópolis (SC), Julho de 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,0 (sete) ao aluno **WANDER VALMIR MARTINS** na disciplina CNM 5420 – Monografia, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva

Orientador – CNM/CSE/UFSC

Prof. Ms. Bruno Lorenzi C. Mazzucco

Membro 1 – CNM/CSE/UFSC

Prof. Ms. Daniel C. Correa da Silva

Membro 2 – CNM/CSE/UFSC

Florianópolis (SC), 17 de Julho de 2013

AGRADECIMENTOS

Muito obrigado à minha família, principalmente pai e mãe, pelo grande incentivo para continuar estudando, para o meu orientador e também para os professores que me ajudaram além das aulas para o melhor entendimento das matérias.

“As nações imaturas, aliás, além das crises de natureza endógena, isto é, provocada pelas causas inerentes à sua vida interna, são arrastadas, como economias reflexas, pelos colapsos das economias dominantes”.

Aliomar Baleeiro

RESUMO

MARTINS, Wander Valmir. **Receitas do Estado de Santa Catarina no contexto da crise mundial – 2007-2011**. Florianópolis, 2013. 66f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

Um planejamento orçamentário bem elaborado é importante porque este gera um instrumento que contém as receitas e despesas de determinado ano. Porém, no decorrer do exercício financeiro pode acontecer alguns fatos que obriguem o Estado a realizar uma despesa não fixada no orçamento. Também, a receita que foi prevista pode não se concretizar por causa, por exemplo, do baixo nível da atividade econômica. Aqui no Brasil, a principal fonte de arrecadação dos Estados é o ICMS. Este imposto incide sobre a circulação de mercadorias e serviços, por isso sua capacidade de arrecadação é determinada por diversas características econômicas, como o produto industrial e o poder aquisitivo dos contribuintes dos estados. Atualmente, os métodos de previsão de receita estão bem aperfeiçoados, como o uso da econometria. Mas no caso de uma crise financeira como a de 2008, onde o nível da produção caiu drasticamente, pode fazer com que a receita estimada não corresponda com a realizada. Neste contexto, veremos no presente trabalho que a crise financeira de 2008 afetou o erro na estimativa da receita de 2009 e também o resultado primário das receitas do Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Crise. PPA. LDO. LOA. ICMS. Santa Catarina

ABSTRACT

MARTINS, Wander Valmir. **Receitas do Estado de Santa Catarina no contexto da crise mundial – 2007-2011**. Florianópolis, 2013. 66f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

A well-prepared budget planning is important because it generates an instrument containing the income and expenses of a given year. However, during the financial year, may happen some facts that require the state to conduct a cost not fixed in the budget. Also, the recipe that was expected may not materialize because, for example, of the low level of economic activity. Here in Brazil, the main source of revenue of the states is the ICMS. This tax is levied on the movement of goods and services, so its storage capacity is determined by various economic characteristics, as the industrial product and the purchasing power of the taxpayers of the States. Currently, methods of revenue forecasting are well optimized, as the use of econometrics. But in the case of a financial crisis like 2008, where the level of production fell drastically, can make the estimated revenue does not correspond to performed. In this context, we will see in this paper that the 2008 financial crisis affected the error in the estimate of revenue in 2009 and also the primary outcome of the revenues of the State of Santa Catarina.

Key-Words: Crisis; PPA; LDO; LOA; ICMS. Santa Catarina.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Securitização nos Estados Unidos 1995 - 2006	27
Gráfico 2 - Evolução dos preços das casas nos EUA 1976 - 2010	30
Gráfico 3 - Evolução da Taxa de juros americana 1991-2013.....	31
Gráfico 4 - Taxa de desemprego nos Estados Unidos – 1989-2012.....	31
Gráfico 5 - Transformação de Índice de Ações Ibovespa – fechamento: 2006 - 2011	33
Gráfico 6 - Utilização da capacidade instalada na indústria brasileira 2006-2011	35
Gráfico 7 - Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil: variação real anual 2005-2011	36
Gráfico 8 - Produção industrial em Santa Catarina 2006-2011	37
Gráfico 9 - Evolução das exportações em Santa Catarina 2006-2011	37
Gráfico 10 - Variação percentual anual do PIB de Santa Catarina 2006-2010.....	52
Gráfico 11 - Receitas de operações de crédito em Santa Catarina 2006-2010	53
Gráfico 12 - Variação anual das Transferências Correntes	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Competência tributária por Ente da Federação	43
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Índice de confiança do empresário brasileiro 2007-2010	34
Tabela 2.	Santa Catarina: variação anual das Receitas Correntes 2007-2011.....	51
Tabela 3.	Santa Catarina: principais itens das Receitas Tributárias 2006-2012.....	56
Tabela 4.	Variação nas Importações de Santa Catarina 2005 - 2011.....	57
Tabela 5.	Variação anual da arrecadação de IPI 1999 - 2009	59
Tabela 6.	Arrecadação de IPI dos automóveis 2005-2012.....	59
Tabela 7.	Santa Catarina: Receita efetiva menos a orçada 2006-2010	60
Tabela 8.	Santa Catarina: metas de Receitas/Despesas previstas/realizadas 2008-2009	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB – Banco Central do Brasil
CF – Constituição Federal
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
COFINS – Para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Sobre Movimentação Financeira
CSLL - Sobre o Lucro Líquido
DF – Distrito Federal
EC – Emenda Constitucional
EMK – Eficiência Marginal do Capital
FED – Federal Reserve
FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FOB – *Free on Board*
FPE – Fundo de Participação dos Estados
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOVESPA – Índice da Bolsa de Valores de São Paulo
ICM – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IE - Imposto sobre Exportação
II – Imposto sobre Importação
INSS – Sobre a Folha de Pagamentos
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto sobre a Renda
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS - Imposto sobre Serviços
ITBI - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MEI – Micro empresas e empreendedores individuais

MPE – Micro e Pequenas Empresas

PASEP – Para a Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Para o Programa de Integração Social

PPA – Plano Plurianual

RLD – Receita Líquida Disponível

SDS – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável

SECEX – Consultoria em Energia e Comércio Exterior

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
LISTA DE QUADROS.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	11
CAPITULO I. A PROBLEMÁTICA DA CRISE E AS RECEITAS DO ESTADO	15
1. Introdução	15
1.1. Tema e Problema da Investigação.....	16
1.2. Objetivo Geral.....	17
1.2.1 Objetivos Específicos	17
1.3. Metodologia.....	17
CAPITULO II. AS CONCEPÇÕES HETERODOXAS DAS CRISES.....	19
2.1. Crise e formação de bolhas: de situação especulativa para situação Ponzi.....	24
2.2. A Securitização e a crise de 2008.....	26
2.3. A crise dos preços das casas e dos ativos financeiros nos EUA.....	28
2.4. A crise no Brasil e a forte desvalorização do real frente ao dólar	32
2.5. Os reflexos da crise de 2008 na evolução industrial de Santa Catarina.....	36
CAPITULO III. RECEITAS PÚBLICAS: CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA E ABORDAGENS.....	39
3.1. Receitas Públicas: ingressos orçamentários ou extra-orçamentários.....	39
3.1.1. Classificação econômica das Receitas Orçamentárias.....	40
3.1.2. Receitas Correntes: atividades dos órgãos ou entidades públicas	41
3.1.3. Receita Tributária: economia coativa da manutenção do Estado	42
3.1.4. Outras classificações de Receitas Correntes	44
3.1.5. Receitas de Capital: denominação e classificação.....	45
3.1.6. Estágios das Receitas Orçamentárias.....	46
3.2. Receitas Intra-Orçamentárias	47
3.3. Previsão de Receitas criadas em Lei: Orçamento Público	47
3.4. Orçamento Público: Instrumentos, Metas e Prioridades	48

CAPITULO IV. SANTA CATARINA: ORÇAMENTO E COMPORTAMENTO DOS INDICADORES NO CONTEXTO DA CRISE	49
4.1. LDO: definição de metas, prioridades e variação das Receitas.....	49
4.2. Estado de Santa Catarina no período da crise: análise dos dados.....	51
4.2.1. ICMS - Imposto que compete aos Estados e ao Distrito Federal	53
4.2.2. Santa Catarina: a arrecadação do ICMS no período da crise	55
4.2.3. Transferências Correntes: rateio dos fundos de participação	57
4.2.4. Comportamento do IPVA sobre a Propriedade e IPI sobre a produção de Veículos.....	58
4.2.5. Estimativa da Receita: metas previstas/realizadas.....	59
4.2.6. Resultado Primário e a crise financeira de 2008	61
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

CAPITULO I. A PROBLEMÁTICA DA CRISE E AS RECEITAS DO ESTADO

1. Introdução

Nas concepções da Lei de Say não há crise, não havia uma preocupação central com o problema macroeconômico da instabilidade. Temos aqui que a oferta cria uma demanda de igual magnitude, aonde o produtor produz para vender e, depois, comprar outras mercadorias. Assim, a oferta de uma dada mercadoria, cria as condições de demanda de outras mercadorias, e a oferta de mercadorias é igual a demanda de mercadorias para este produtor individual, implicando também no pleno emprego dos fatores de produção.

Diferentemente dessas concepções ortodoxas, para Schumpeter (1998) há crise. Para ele há um processo de “destruição criadora” no qual o surgimento de uma nova tecnologia faz desaparecer a antiga e com isso provoca falências e, em consequência, desemprego. Keynes (1986), que a partir de seus trabalhos faz desencadear uma onda de lógica intervencionista do Estado, parte do pressuposto de que os empresários só investem se tiverem uma boa expectativa de lucro, caso contrário, há crise, desemprego, necessitando que o setor público adote uma política fiscal expansionista para que a economia volte ao normal.

A crise de 2008 começou com a quebra do banco norte-americano Lehman Brothers e logo se difundiu pelo mundo inteiro, causando enormes prejuízos econômicos e sociais. Após a concordata deste que era uma das maiores instituições do país, o pânico se espalhou pelo mundo, contaminando a economia real, com queda na produção e demissão de trabalhadores.

A superexpansão do crédito fez com que se criasse uma bolha financeira que, ao estourar, levou a uma queda nos preços dos imóveis, ocorrendo um efeito dominó. Como consequências da crise nos EUA, houve uma desconfiança do mercado, que passou a vender os títulos de hipotecas e com isso a sua desvalorização. Segundo analistas, todo o mundo sofreu ou sofrerá as consequências desta crise iniciada nos Estados Unidos por causa da desregulamentação do mercado de hipotecas. Alguns sofrerão bastante, outros menos.

1.1. Tema e Problema da Investigação

As consequências da crise de 2008 no Brasil, de início, demonstrou ocorrer uma desvalorização das ações na Bolsa de Valores e uma desvalorização do câmbio. Ocorreu também uma falta de crédito, porque quando há menos dinheiro no mercado, todo mundo teme em emprestar, e com isso cobra mais caro (taxas de juros) por ele. Com isso há menos investimento e o Produto Interno Bruto (PIB) do país cresce menos.

Almeida (2010) alerta que quanto à desvalorização do câmbio, há uma desvalorização nos preços das *commodities* exportadas, ao contrário de parte dos bens industrializados, porque para serem feitos precisam geralmente de equipamentos importados, sendo assim, aumenta seu custo de produção.

Para conter os problemas gerados pela crise, o governo brasileiro tomou algumas medidas anticíclicas. Segundo Almeida (2010), a manutenção e o aumento do nível do investimento e do gasto público e a ampliação do crédito em plena crise, foram os determinantes do êxito brasileiro em responder à crise internacional e superá-la com rapidez, minimizando a retração do PIB em 2009.

Glauco Corte (2009), presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina (Fiesc), relata numa entrevista ao Diário Catarinense, os efeitos da crise global de 2008 sobre a economia catarinense. Segundo Corte a indústria de artigos de madeira para a construção civil, a moveleira e a têxtil ainda não haviam voltado aos níveis que estavam antes da crise. De imediato, a crise chegou ao estado de Santa Catarina pelo desemprego. Segundo ele, o setor têxtil e de vestuário, os que estavam mais gerando empregos, foram os que mais perderam com a crise.

Com base neste contexto de crise financeira o plano de investigação abordou a problemática da crise econômica mundial de 2008 e como ela afetou as Receitas do Estado de Santa Catarina no período seguinte.

1.2. Objetivo Geral

Este trabalho analisará os efeitos da crise econômica mundial de 2008 nas Receitas do Estado de Santa Catarina.

1.2.1 Objetivos Específicos

1. Investigar alguns elementos teóricos das crises na perspectiva de autores heterodoxos como Schumpeter e Keynes, e na perspectiva de Baleeiro na ciência das finanças da economia do Setor Público;
2. analisar as consequências da crise econômica mundial de 2008 no Brasil e em Santa Catarina;
3. abordar as principais concepções constitucionais das Receitas do Estado e sua composição institucional;
4. comparar dados das Receitas do Estado, analisando as variações de um ano para outro e também a proporção de cada item das receitas tributárias no total destas;
5. identificar as alterações de tendências em determinados itens das Receitas nos anos próximos ao de 2008 e observar suas variações e causas.

1.3. Metodologia

Os procedimentos metodológicos, no que diz respeito ao tipo de pesquisa, adotou pesquisa bibliográfica e documental. Procurou-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, pretendeu-se à generalização, a validade externa da pesquisa e dos dados com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos (GIL, 2002, p. 35).

Neste primeiro capítulo de caráter introdutório, desenha-se o tema e problema da investigação e os objetivos que serviram de caminho para a análise dos efeitos da crise econômica mundial a partir de 2008 e seus efeitos sobre as variações nas Receitas do Estado de Santa Catarina.

No capítulo II será exposto o plano de descrição do primeiro objetivo específico que permitirá abordar as teorias sobre as crises, basicamente em autores heterodoxos, como Schumpeter na sua Teoria do Desenvolvimento (1998) e em Keynes na Teoria Geral (1986). Também serão analisados alguns dos autores pós-Keynesianos, como Minsky e Belluzzo, que

demonstraram como se forma uma bolha financeira especulativa, explicando como esta atinge a economia real, gerando queda na produção.

Na última etapa deste estudo, no capítulo III serão analisados o terceiro, quarto e quinto objetivos específicos.

O terceiro objetivo aborda as Receitas do Estado na perspectiva constitucional da sua estrutura, conceito, classificação econômica na economia do setor público, partindo das concepções de Baleeiro na Ciência das Finanças (1995), em que Receita Pública é o elemento novo e positivo que acresce ao vulto das “entradas” recebidas pelos cofres públicos que se integram no patrimônio público *sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo*. Porém, se a entrada recebida estiver que ser restituída posteriormente, não pode ser considerada como Receita Pública. Também serão abordados os aspectos estruturais do processo orçamentário no Brasil, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU). Os procedimentos processuais destas peças orçamentárias para transformá-las em Leis foram observados de acordo com a perspectiva de Leite (1994) em que o processo começa com a preparação dos instrumentos de política econômica pelo Poder Executivo e depois são levados para o Poder Legislativo para serem analisados e, se necessário, modificados. Após aprovação no Parlamento, essas peças orçamentárias são transformadas em leis após a sanção do chefe do Poder Executivo.

O quarto objetivo trata de um estudo comparativo das variações das Receitas ao longo do tempo, e o quinto busca as alterações nas tendências e suas variações no entorno do momento da crise. Esta análise serviu para observar se nos anos próximos à crise econômica mundial de 2008 algum item de receita foge da tendência e das previsões orçamentárias.

Toda esta abordagem permitiu identificar as influências da crise econômica global no comportamento das Receitas Públicas do Estado. Para poder operacionalizar estes objetivos, foram utilizadas as bases de dados da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina (SEFAZ/SC), IPEA, CNI e FIESC. Quanto aos dados estatísticos da SEFAZ, alguns deles constam na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesta, serão analisados os dados das Receitas do Estado, como as Receitas do Tesouro de Santa Catarina, e verificar as variações percentuais de um ano para o outro e sua proporção no Total das Receitas do Estado.

CAPITULO II. AS CONCEPÇÕES HETERODOXAS DAS CRISES

Neste capítulo a abordagem da fundamentação teórica sobre as crises estará pautada basicamente pelas concepções de autores considerados heterodoxos como Schumpeter e Keynes, e também as ideias de Aliomar Baleeiro no que se refere às concepções das finanças da Economia do Setor Público.

Estes autores se colocam em posição contrária às ideias da ortodoxia da economia política clássica, como na Lei de Say, em que só há o desemprego porque os sindicatos dos trabalhadores não aceitam uma redução nos salários, sendo o desemprego, neste caso, voluntário.

Porém Keynes, na Teoria Geral, nos diz que o volume de emprego depende da expectativa de lucro dos empresários. Assim, sempre que a quantidade de trabalhadores disposta a trabalhar for maior que o volume de emprego existente haverá desemprego, que ele qualifica como desemprego involuntário. Keynes critica a ortodoxia que afirmava que todo o salário dos trabalhadores é gasto, seja comprando mercadorias ou poupando. Quando o trabalhador poupa estará contribuindo para a produção de riqueza na qual ele espera tirar satisfação futuramente, já que tudo o que é poupado é investido.

Porém, a crise de 1929 mostrou que os empresários não vão investir se a expectativa de lucro for ruim. Optando por não produzir, operários são demitidos e o desemprego se alastra, porque estes consomem menos e contribuem para o desemprego dos trabalhadores que produziam para eles. Portanto, como são os empresários que decidem o volume à investir, e não as pessoas que se abstém de consumir, poderá haver desemprego involuntário. Então, para resolver o problema do desemprego, caberia ao Estado, através dos gastos públicos, proporcionar ocupação aos desempregados, restaurando com isso sua capacidade de consumo. Isso fará também que os empresários resgatem sua confiança e voltem a investir.

Como os empresários tomam suas decisões de investimento com base nas expectativas, observar o que acontece na Bolsa de Valores, por exemplo, pode servir de bom indicativo em se tratando de momento adequado para investimento, ou não. Obter informações sobre o comportamento da cotação na Bolsa de Valores torna-se importante para o empresário investidor, pois necessita ter ele uma noção da expectativa sobre o futuro da

economia. Se as ações de um determinado mercado estão bem cotadas, isto quer dizer que os outros indivíduos estão confiantes no futuro.

Assim, se futuramente os empresários quiserem se desfazer do empreendimento, eles podem conseguir vender seus bens ou ações por um bom preço. Mas se os preços das ações estiverem em declínio, os empresários podem preferir aplicar seu dinheiro de uma forma mais segura, como títulos do governo, já que investir em bens de capital ou ações, que representa uma fração do capital, são investimentos de risco. Portanto, a decisão de investimento é volátil, podendo passar rapidamente de expectativas otimistas para pessimistas, afetando o nível de investimento, que tem relação direta com os níveis de renda, produto e emprego.

Num ambiente de incertezas, os empresários e os demais indivíduos vão tentar proteger suas riquezas na forma líquida, ou seja, poderão ter preferência pela liquidez, o que faz com que a demanda por moeda aumente e, em consequência aumenta a taxa de juros. E com a taxa de juros em alta, fica mais difícil conseguir dinheiro emprestado para realizar os investimentos em bens de capital.

Na sua teoria dos ciclos econômicos Keynes (1982) observa que os empresários realizam seus investimentos de forma gradual, à medida que se confirmam os lucros esperados das suas decisões de investimento no passado. Mas quando as expectativas de retorno de seus investimentos tende a não se realizar, há uma decisão de interromper os investimentos imediatamente no presente. Isto porque para ele “de repente, surgem dúvidas quanto à confiança que se pode ter no rendimento esperado, talvez porque o rendimento atual dê sinais de baixa à medida que os estoques de bens duráveis produzidos recentemente aumentem regularmente” (KEYNES, 1982, p. 246). Assim, para Keynes, o ciclo econômico tem uma fase de prosperidade gradual, e uma fase de recessão repentina, que “fundadas em indícios variáveis e incertos, estão sujeitas a variações repentinas e violentas” (KEYNES, 1982, p. 244). Por isso Keynes recomenda que nesta fase o Estado tem que agir para tentar amenizar esta queda, através de investimentos.

Uma das recomendações de Keynes é fazer uma política redistributiva de renda, ou seja, aumentando os impostos das pessoas com maiores rendas. Esta recomendação é importante porque os indivíduos mais ricos tendem a gastar uma menor parcela de sua renda em consumo. Como os indivíduos mais pobres tendem a gastar uma maior parcela da sua renda em consumo, uma política de redistribuição de renda aumentaria a demanda, porque elevaria os gastos com consumo.

O Estado para Keynes tem que agir de uma forma que compense a falta de investimentos privados, porque num momento de crise, as expectativas estão pessimistas e não se sabe quando que elas vão mudar para otimistas. Então tem que haver uma política de aumento dos gastos públicos, e é por esta razão que Keynes recomenda que o Estado deveria ter dois tipos de orçamento.

O primeiro tipo seria o do orçamento em que se estimada as receitas e são fixadas as despesas, ou seja, um orçamento equilibrado. Já o outro orçamento seria um tipo que não se preocupasse com o equilíbrio entre receitas e despesas, tendo como objetivo realizar obras públicas para que através do efeito multiplicador se restabelecesse o nível de produção. Assim, para Keynes a política fiscal “é a mais importante atuação estatal e estrutura-se na política de tributação e na noção de um orçamento bipartite, segregado em orçamento corrente e orçamento de capital” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012, p. 21).

Isto posto pode-se observar que numa obra demandada pelo setor público implicaria numa demanda de bens e serviços do setor privado. O resultado disso redundaria no aumento da produção e conseqüentemente poderia trazer um aumento proporcional nas receitas tributárias, como no caso da circulação, o ICMS, compensando desta forma os gastos excedentes do Governo. Mas o volume destes gastos não poderia ser alto ao ponto de ultrapassar o pleno emprego, porque isto poderia ocasionar um processo inflacionário.

Além das políticas de gastos públicos (Política Fiscal) o Estado também deve usar a Política Monetária em períodos de recessão. Através desta política o governo pode injetar mais dinheiro na economia (reduzindo a taxa de juros) ou diminuir a oferta de dinheiro (aumentado a taxa de juros). Como dito antes, na perspectiva de Keynes na fase de recessão os agentes demandariam mais moeda para se proteger contra as incertezas, e com isso a taxa de juros subiria. Isto porque para ele “o pessimismo e a incerteza a respeito do futuro que acompanham um colapso na eficiência marginal do capital suscitam, naturalmente, uma elevação da taxa de juros” (KEYNES, 1982, p. 245). Então, o Banco Central deve nestes momentos de incerteza diminuir a taxa de juros, atendendo o desejo dos indivíduos na retenção de mais moeda, como precaução, e também mantendo a taxa de juros em um nível que não reduza os investimentos produtivos.

Veremos mais adiante que alguns autores consideraram que a oferta de crédito pelos bancos públicos no Brasil foi essencial para a retomada do PIB em 2010. Mas ao mesmo

tempo veremos que não necessariamente uma injeção de liquidez realizada pelo Banco Central do Brasil tiraria a economia da recessão.

Desta forma para Schumpeter (1982), diferentemente de Keynes, a crise econômica tem uma função de ajustamento da economia, em que os mais eficientes, ou seja, aqueles que conseguem se ajustar devido às inovações tecnológicas, permanecem no mercado, enquanto os menos eficientes são eliminados. Os lucros obtidos pelo empresário inovador (onda primária) faz com que novos empresários imitem o primeiro (onda secundária). O sucesso dos empresários inovadores diz Schumpeter, “torna ainda mais fácil para mais pessoas seguirem o exemplo, mediante remoção cada vez mais completa dos obstáculos”. Para ele um dos obstáculos seria a simplificação de tarefas porque “a realização de combinações novas é difícil e acessível apenas a pessoas com certas qualidades” e com a chegada dos empresários “imitadores” há um aumento da concorrência, o que elimina o lucro de monopólio do empresário inovador e faz com que o preço do produto inovador também diminua (SCHUMPETER, 1982, p. 151).

Para Schumpeter, portanto, o *boom* faz com que novos empreendimentos surjam para concorrer com os já existentes ocasionando uma queda nos preços dos bens ou serviços produzidos por estes empreendimentos e elevando os custos por causa do aumento da demanda dos insumos necessários para a execução destes bens e serviços. E, com a chegada de novos produtos ao mercado, as empresas antigas concorrem com a inovação e, com o tempo, a demanda dos consumidores se altera para as empresas novas.

Portanto, para Schumpeter a crise é um processo normal no desenvolvimento econômico e ela ocorre porque o novo empreendimento “não nasce do velho, mas aparece ao lado deste e o elimina pela concorrência” (SCHUMPETER, 1992, p. 143). Assim os trabalhadores das empresas antigas são demitidos e terão que se qualificar para acompanhar o desenvolvimento.

Aproveitando as ideias de Keynes sobre intervencionismo estatal, Baleeiro (1995) considera que há dois conceitos para política fiscal explicada na Teoria Geral, considerando um conjunto de ações adotadas pelos governos em determinadas conjunturas como instrumento que corrige tanto as depressões quanto os processos inflacionários: finanças neutras e finanças funcionais.

O primeiro conceito de finanças neutras se refere ao Estado como omissivo e parcimonioso, arrecadar apenas para gastar de forma a manter os serviços do Estado. Já o

segundo se refere a “atividade financeira orientada no sentido de influir sobre a atividade econômica” (BALEEIRO, 1995, p. 43). E para poder operacionalizar este comando sobre a conjuntura econômica o Estado precisa fazer uso da contabilidade prospectiva, ou seja, quando ele prevê a conjuntura próxima através de “extrapolação dos elementos estáveis e tendências constantes”, e portanto, fazendo um prognóstico do comportamento de algumas variáveis econômicas “as autoridades responsáveis pela direção econômica e financeira encontram elementos de orientação, quer para o comando da conjuntura, quer para os programas de desenvolvimento” (BALEEIRO, 1995, p. 59).

Além disso, para entender o comportamento dos indicadores econômicos é necessário fazer estimativa das Receitas e Despesas do Orçamento Público, já que a arrecadação depende do nível da atividade econômica.

Quanto às despesas públicas, elas podem ser um importante fator para alterações da conjuntura econômica através do efeito multiplicador. Baleeiro ao classificar as finanças públicas em finanças neutras, diz que o Estado faz uma previsão das receitas para serem usadas para a manutenção dos serviços públicos, enquanto que as finanças funcionais são utilizadas para que o Estado utilize sua política fiscal para tentar sair de uma recessão ou corrigir um processo inflacionário.

Sobre políticas de desenvolvimento, Baleeiro sustenta que a tributação sobre grandes fortunas gera prosperidade, porque reparte encargos e redistribui a renda nacional, e “fora de qualquer ponto de vista ideológico, essa redistribuição propicia a permanência e o crescimento da prosperidade geral” (BALEEIRO, 1995, p. 181).

O Estado também deve onerar mais os consumos não necessários e dar incentivos para investimentos que propiciarão um desenvolvimento planejado, pois “a análise dos efeitos dos tributos há de encarar o campo da incidência de cada um deles e a oportunidade de sua aplicação em face das tendências da conjuntura” (BALEEIRO, 1995, p. 183).

Como veremos mais adiante neste trabalho, o governo brasileiro reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em alguns setores para que não houvesse redução nas vendas, principalmente de automóveis e de produtos da linha branca. Então, em uma crise, ao invés de se propor ações desonerando os impostos sobre o consumo em geral, deveria-se assim onerar mais o consumo de bens de luxo e as grandes poupanças para haver uma melhor redistribuição da renda, e com isso propiciar o aumento em geral do consumo.

Sobre o crédito público, Baleeiro afirma que este possui sua importância como fator anticíclico, pois como a arrecadação tributária cai em períodos de crise, fica difícil para o Estado executar e manter suas obras e serviços públicos.

Assim, através da emissão de títulos públicos são captadas parte da poupança das classes de maior renda, pois num momento de incertezas as pessoas e ou os agentes ficam receosos em investir em empreendimentos ou na Bolsa de Valores. Por isso “o empréstimo público representa aplicação imediata e segura, que, além dos juros, proporciona a esperança de breve regresso à normalidade próspera” (BALEEIRO, 1995, p. 460).

A emissão de títulos públicos pode levar à formação de bolhas, pois elas podem ocorrer quando há um descolamento entre finanças e produção, proporcionado pelo sistema de crédito, que permite o desenvolvimento do mercado financeiro.

2.1. Crise e formação de bolhas: de situação especulativa para situação Ponzi

Conforme observa Thomas Palley (2010), o surgimento de uma bolha no mercado imobiliário norte-americano ocorreu pelas ações tomadas desde 2001 pelo Banco Central (FED), quando das decisões pela redução da taxa de juros, desencadeando uma busca por rendimentos mais altos por parte dos investidores e fazendo com que os preços das casas caíssem.

Este fato pode ser explicado a partir da concepção de Minsky (2008) para se estabilizar uma economia instável, em que, quando há um prolongamento de prosperidade os empresários ficam mais ousados no financiamento do seu investimento, e isto levaria à uma tendência das empresas e se situarem numa situação *hedge*, ou seja, de segurança, e passarem a ter a situação especulativa.

Então esta situação especulativa pode ter ocorrido antes da crise de 2008, quando o *Federal Reserve* manteve a taxa de juros baixa por um longo período, apesar da recuperação da atividade econômica. Isto fez os investidores desconsiderarem o risco. Ou seja, o prolongamento da prosperidade levou os empresários a acreditarem que esta situação permaneceria no cenário por mais um longo período.

O capital especulativo requer, para sua constante valorização, rendas que provêm da produção, para continuar comprando títulos e continuar a manter sua rentabilidade ao longo

do tempo. Os ganhos das aplicações nestes papéis decorrem da diferença entre o seu preço de compra e de venda. De acordo com Mollo (2008) estes ganhos podem ser verificados sem que os recursos retornem necessariamente ao processo da produção pois eles exercem uma punção de recursos, sendo que de outra forma, tenderiam a promover o investimento e o crescimento da produção real.

Mas não se pode manter ganhos especulativos para sempre, permanecendo até que as rendas oriundas da produção escasseiem e deixem de comprar títulos na proporção necessária para que se mantenham valorizadas. Com isso, tende a opinião econômica geral a acreditar que os preços vão cair, e alguns participantes importantes começam a vender seus ativos ocasionando uma deflação destes.

Neste momento deflacionário, observa-se então o que denominou Minsky (2008) de situação Ponzi, em que a maioria das empresas passaram de uma situação especulativa para a aquela em que os empresários tenham a necessidade de aumentar o endividamento, para poder pagar inclusive o serviço da dívida. Neste caso, há uma especulação entre devedor e credor quanto à possibilidade de continuidade do refinanciamento da dívida. Com o passar do tempo várias empresas ficam mal financeiramente porque estão com um elevado grau de endividamento e precisam de novos empréstimos para pagar prestações de dívidas anteriores.

Com isso, qualquer alteração na economia, como uma elevação da taxa de juros, as empresas na situação especulativa e Ponzi, poderão encontrar dificuldade para honrar seus empréstimos. Isto se dá porque a decisão anterior foi baseada em uma determinada taxa de juros, dada a possibilidade de se solicitar novos empréstimos a uma taxa de juros maior. Pode ocorrer também a situação em que não seja economicamente viável pedir empréstimos a uma taxa de juros maior.

A partir daí o otimismo, que proporcionava a crescente quantidade de crédito demandada e fazia com que os tomadores/empresários perdessem a noção do risco nos seus endividamentos, se interrompe abruptamente e com isso a crise se desencadeia.

Assim, pode-se iniciar uma crise financeira com uma dada redução geral dos preços das ações na bolsa de valores, além das dificuldades de obtenção de novos empréstimos e da colocação de títulos da dívida no mercado. Os preços tendem a cair, fazendo com que os agentes se sintam estimulados a vender seus ativos financeiros, contaminando inclusive a economia real, pois as empresas reduzem ou parem de investir por causa da escassez de crédito para obter o capital de giro necessário para manter os seus negócios funcionando, o

que ocasiona a demissão de trabalhadores. Encomendas de insumos são interrompidas e há venda de grande quantidade de ativos para poder pagar as dívidas, o que gera uma deflação de preços, uma crise deflacionária.

Enfim, chegou um momento que não se sabe até quando a crise vai continuar. Essa crise deflacionária, que reduz a forma especulativa do capital, recai também, e muito, sobre quem não aproveitou as vantagens da especulação, já que não tinha recursos para tal situação, ou seja, os trabalhadores demitidos.

Por isso essa crise implica perdas grandes. Portanto, como dizia Minsky (2008) a estabilidade é desestabilizante. Quanto mais longo o período de crescimento, mais a economia vai ficando frágil, porque cada vez mais estará dominada por posturas financeiras especulativas e Ponzi. Para Minsky as decisões cruciais são todas especulativas, porque dizem respeito ao futuro, e as apostas tendem a ficar mais arriscadas. O crédito, que é essencial para o capitalismo, possibilita a antecipação do processo de investimento a partir de recursos de terceiros, pode, em excesso, fazer também com que as finanças se descolem da produção, gerando perdas, e grandes perdas.

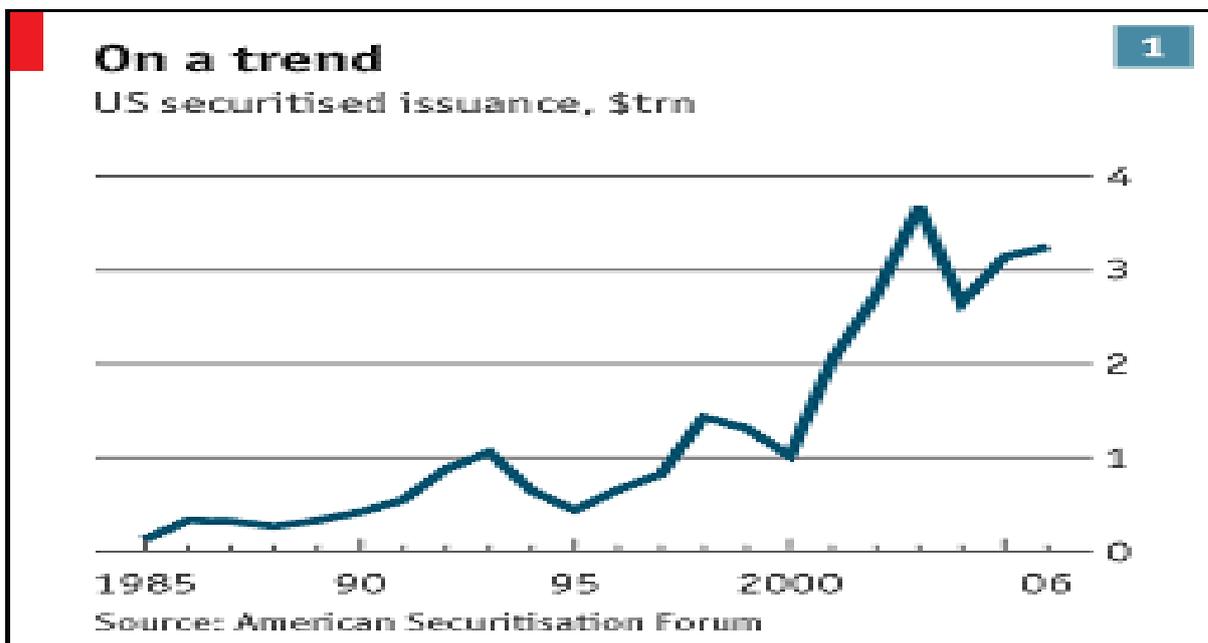
A redução dos critérios de concessão de crédito e as inovações financeiras permitem um aumento do acesso ao crédito. Em fins da década de 1970 se formou um ambiente de financeirização da riqueza, intensificado em meados da década de 1990. A partir daí intensificaram-se as operações de securitização e desenvolveu-se de forma muito acelerada a comercialização das hipotecas subprime.

2.2. A Securitização e a crise de 2008

A securitização é um instrumento que junta diversos ativos financeiros, como crédito e financiamento, para serem negociados no mercado financeiro. Segundo Amorim (2008) é por meio da securitização que títulos de risco são empacotados como títulos seguros e assim vendidos, o que acaba dificultando ou impossibilitando a mensuração dos riscos destes papéis para outras instituições financeiras.

Como podemos ver no Gráfico 1, a partir do ano 2000 houve um acelerado processo de securitização nos Estados Unidos, interrompido em 2004 voltou a crescer no ano seguinte.

Gráfico 1 - Evolução da Securitização nos Estados Unidos 1995 - 2006



Fonte: The Economist, 2007

Já as hipotecas *subprime* se configuram no caso dos compradores que, ao financiarem a compra de um imóvel, através do crédito hipotecário, não precisavam contrapor garantias reais ou nenhum pagamento de entrada, ou, não havia necessidade de comprovação de renda.

Portanto, esses *booms* financeiros deram suporte necessário para o aumento do endividamento das famílias e dos empresários, voltados para gasto de consumo, não apenas para investimento. Seja para financiar gastos de consumo ou investimento por parte dos bancos, o nível de financiamento independe de poupanças prévias, ou seja, “a capacidade do sistema bancário de gerar crédito proporciona aos empresários como um todo, flexibilidade na alavancagem financeira” (STUDART, 1999, p. 158).

Mas, por um lado, ao mesmo tempo em que aumentavam essas facilidades para tomar dinheiro emprestado, por outro lado, encolhiam, proporcionalmente ao PIB, as magnitudes dos investimentos e dos lucros do setor produtivo e também dos salários dos trabalhadores.

A inovação financeira é uma característica da economia capitalista quando atravessa uma boa fase, e a outra é a de que a decisão de gastos de consumo pode ser induzida pela expectativa de rápido crescimento. Sendo assim “o nível de endividamento não é mais calculado sobre a renda corrente e sim sobre a expectativa de crescimento do preço dos ativos

que compõem o seu portfólio” (BELLUZZO, 2004, p. 63). Portanto, a inovação financeira induz a “ganhos de capitais, aumento nos investimentos e aumento nos lucros: a economia tentará se expandir para além de qualquer estado tranquilo de pleno emprego” (MINSKY, 2008, p. 253).

Numa economia envolvida pela Bolsa de Valores, o preço dos bens de capital é substituído pela avaliação do mercado, em relação aos próprios bens de capital e posição de mercado de uma empresa, pois “os preços das ações afetam a eficiência marginal do capital, pois uma cotação elevada das ações existentes envolve um aumento na eficiência marginal do tipo correspondente de capital” (MINSKY, 2008, p. 127).

A capitalização sobre os rendimentos esperados cresce na medida em que cresce a avaliação de mercado das ações para uma dada taxa de juros e um dado conjunto de rendimentos. Este aumento nos preços das ações é causado pela redução da aversão ao risco das famílias que possuem ações, fazendo com que a demanda por ações aumente e com isso suba o seu preço.

Se os banqueiros também tiverem sua aversão ao risco reduzida, eles passarão a emprestar mais, sendo que eles esperam que o devedor possa pagar o empréstimo futuramente, porque ele está otimista. Este risco do prestador aparece em diversas formas em contratos financeiros.

Ele pode reduzir as taxas de juros, alongar o prazo de pagamento e diminuir as restrições sobre o pagamento de dividendos e a tomada de novos empréstimos.

Portanto, essas são algumas formas de redução da aversão ao risco, proporcionada pela alta nas expectativas de lucro dos empresários e refletida nos preços das ações e nas facilidades de acesso ao crédito. Por outro lado “o sistema de crédito permite também o aparecimento e o desenvolvimento do chamado capital fictício, o capital que se valoriza de forma especulativa, sem relação com a produção real” (MOLLO, 2008, p. 8).

2.3. A crise dos preços das casas e dos ativos financeiros nos EUA

Como as pessoas vinham tomando crédito a um ritmo acelerado há quase quarenta anos, muitas famílias que tomaram empréstimos imobiliários tiveram seu nível de endividamento no limite, além do que “os preços dos ativos (especialmente as casas) se

encontram em níveis elevados e com risco de cair, em alguns casos de forma bastante pronunciada” (PALLEY, 2010, p. 10).

Com essa liberalização do crédito não apenas as famílias eram as que compravam casas. Investidores em busca de altos rendimentos, desconsiderando o risco, também passaram a comprar residências. O otimismo exagerado causado pelo aumento dos preços das casas no passado fez com que as pessoas comprassem casas para venderem depois por um preço ainda maior.

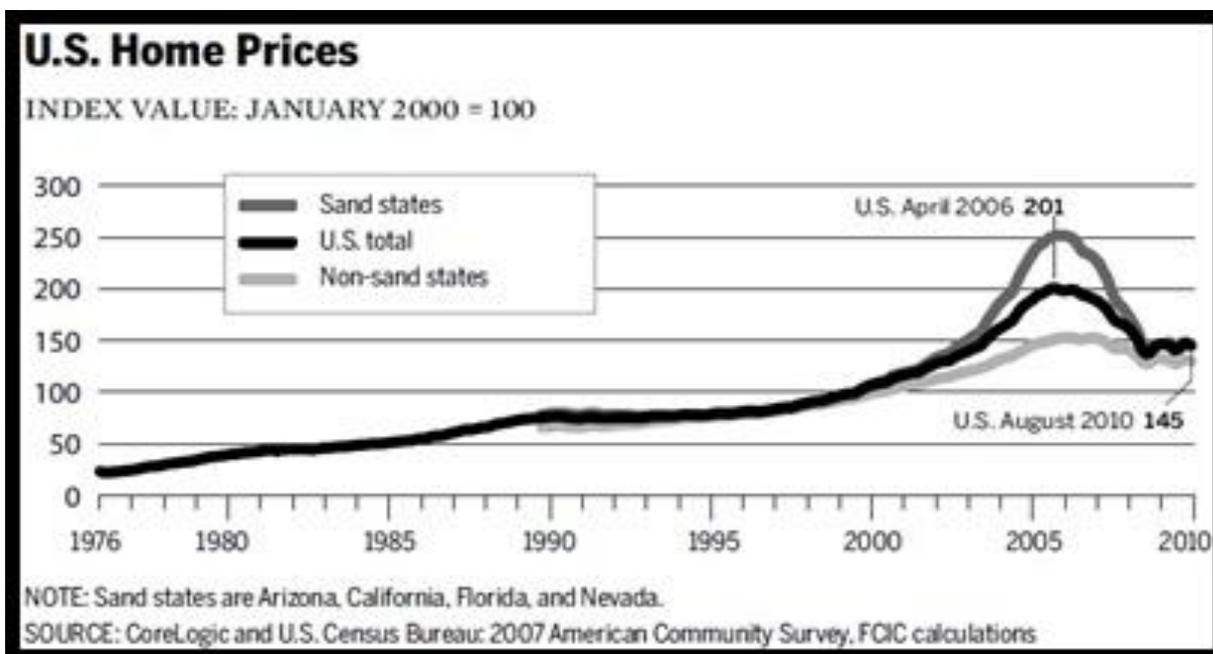
Porém, quando muitas famílias atingiram seu limite de endividamento, os bancos ficaram mais temerosos em emprestar para pessoas que teriam maiores riscos de não conseguir pagar o empréstimo. Com isso, a taxa de juros tendeu a subir e o crédito se tornou mais seletivo. A partir daí, aquela euforia que vinha motivando os bancos a multiplicarem seus créditos e reduzindo a aversão ao risco dos investidores se acaba, e a crise se inicia.

Os primeiros sinais são a deflação dos preços das casas e grandes perdas no mercado de crédito. Esta “queda contínua dos preços das casas fará com que os bancos estejam menos dispostos em refinarciar as hipotecas existentes, muitas das quais podem exceder o valor de mercado das casas” (PALLEY, 2010, p. 12).

Na Gráfico 2 abaixo, podemos ver que em abril de 2006 há uma quebra da tendência no aumento dos preços das casas e começa uma queda. Esta queda faz com que os agentes econômicos sintam-se estimulados a vender, aumentando ainda mais a tendência de queda, já que há perda da esperança de que se pode vender por um preço maior no futuro.

Por causa da restrição de crédito a economia real passa a ser afetada, porque dificulta as empresas a investir e obter o capital de giro necessário para manter em funcionamento os negócios. Com isso são dispensados alguns trabalhadores, encomendas de insumos são canceladas e alguns ativos terão que ser vendidos para poder pagar dívidas já assumidas, alimentando ainda mais a deflação de preços, pois “sempre que a necessidade de fazer posição com a venda de ativos se generaliza, a menos que haja um grande garantidor de reserva de mercado como um banco central consciencioso, os preços dos ativos caem precipitadamente”. (MINSKY, 2008, p. 143)

Gráfico 2 - Evolução dos preços das casas nos EUA 1976 - 2010



O Gráfico demonstra também que de meados da década de noventa até abril de 2006 o preço das casas nos EUA subiram para patamares elevados. Depois, devido às más notícias de que muitas famílias estariam endividadas e não conseguiriam pagar as hipotecas das casas, os preços delas começaram a despencar.

Neste momento não sabe onde estará o “fundo do poço” ou até onde a deflação dos preços das residências terá eu fim. Todos passam a demandar dinheiro para pagar créditos já assumidos, já que as vendas e também as condições para continuar com os negócios passam a ficar difíceis. Portanto, se originou no último ciclo de construção de moradias dos EUA a crise do subprime, que atingiu a economia real e transformou-se na crise financeira mundial de 2008, cujo início ocorre com a quebra do banco *Lehman Brothers*.

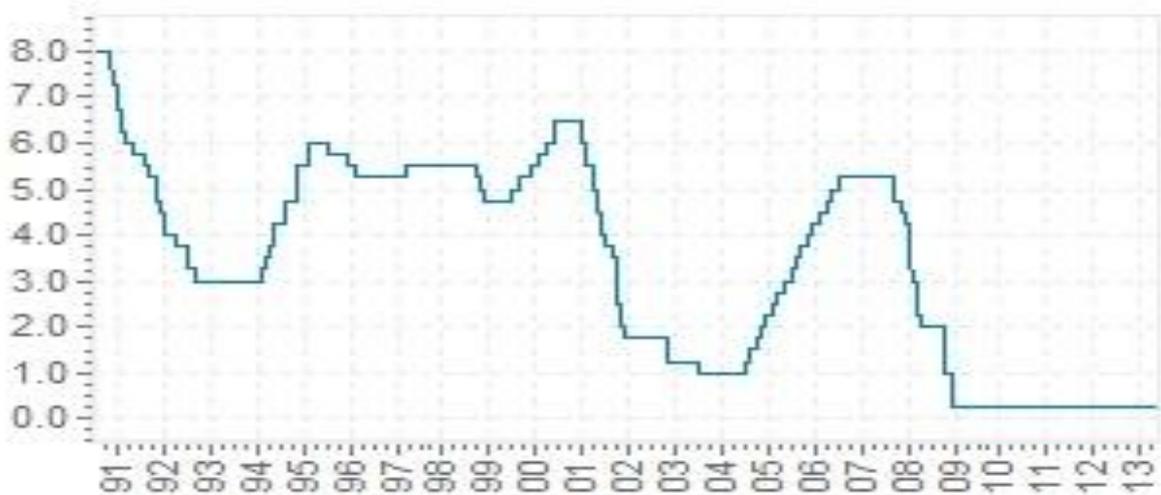
Certamente que o dia 15 de setembro, em que o *Lehman Brothers* pediu concordata, entrará para a história como a segunda-feira negra de uma das piores crises do capitalismo, que teve origem na formidável multiplicação da riqueza financeira, lastreada em títulos de alto risco (subprime). (GONTIJO, 2010, p. 71)

Passados mais de três meses após a quebra do *Lehman Brothers* o Governo dos EUA lançou mão de programas de estímulo à economia, tal qual argumentava Keynes (1982), e também impôs uma significativa redução nas taxas de juros. Porém estas ações não foram suficientes para combater a crise e devolver a confiança aos agentes econômicos, mas foram importantes apenas para amenizar a crise, segundo Gontijo (2010).

Olhando os dois Gráficos abaixo, vimos que as reduções nas taxas de juros, que também foram acompanhadas de injeções de liquidez, não foram suficientes para a retomada do consumo, do investimento e do emprego.

Como se observa no Gráfico 3, no final de 2008 a taxa de juros foi reduzida para menos de 1%, se mantendo neste nível pelo menos até 2010.

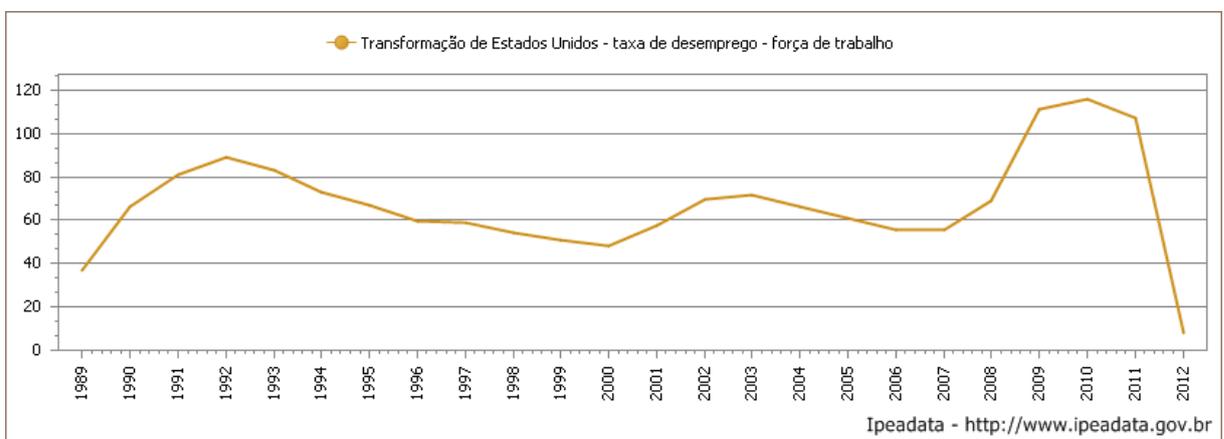
Gráfico 3 - Evolução da Taxa de juros americana 1991-2013



Fonte: Global-rates.com

Porém no Gráfico 4 a taxa de desemprego cresce de forma acentuada do final de 2007 até 2010. Em 2012, a taxa de desemprego sofre uma forte queda.

Gráfico 4 - Taxa de desemprego nos Estados Unidos – 1989-2012



Fonte: Ipeadata, 2012

Relembrando Keynes, num ambiente de incertezas os empresários tendem a ter preferência pela liquidez. Como a decisão de investimento envolve questões futuras, já que se investe hoje para ter lucro futuramente, a incerteza desempenha um importante fator. Isso porque quando se investe em bens de capital ou ações, o lucro não é garantido, ele é apenas esperado. Como houve uma mudança autônoma nas expectativas dos empresários, de otimistas para pessimistas, não há certeza sobre a rentabilidade esperada. Com isso os empresários tendem a manter parte de sua riqueza numa forma de proteção para o futuro.

Por isso, percebe-se que não adiantou o FED reduzir as taxas de juros, pois os empresários estavam pessimistas e por isso tiveram preferência pela liquidez. Esta mudança nas expectativas ocasionou uma queda na eficiência marginal do capital (EMK) ocasionando uma reversão cíclica.

Portanto, a economia vinha de um período de crescimento relativamente tranquilo e de repente se transforma num *boom* especulativo, surgindo aí uma instabilidade. Também, esta queda na EMK faz com que o sistema bancário procure recuperar o crédito concedido às empresas, porque uma queda no lucro das empresas faz com que os bancos fiquem temerosos em emprestar.

No mundo globalizado em que vivemos, onde o mercado financeiro é desregulamentado, as instituições financeiras costumam manter em seu portfólio ativos de outros bancos. Assim, numa crise como esta, várias instituições pelo mundo são afetadas, ainda mais com a quebra de um banco como o Lehman Brothers.

Com isso a crise se espalhou para outros países, inclusive atingindo o Brasil.

2.4. A crise no Brasil e a forte desvalorização do real frente ao dólar

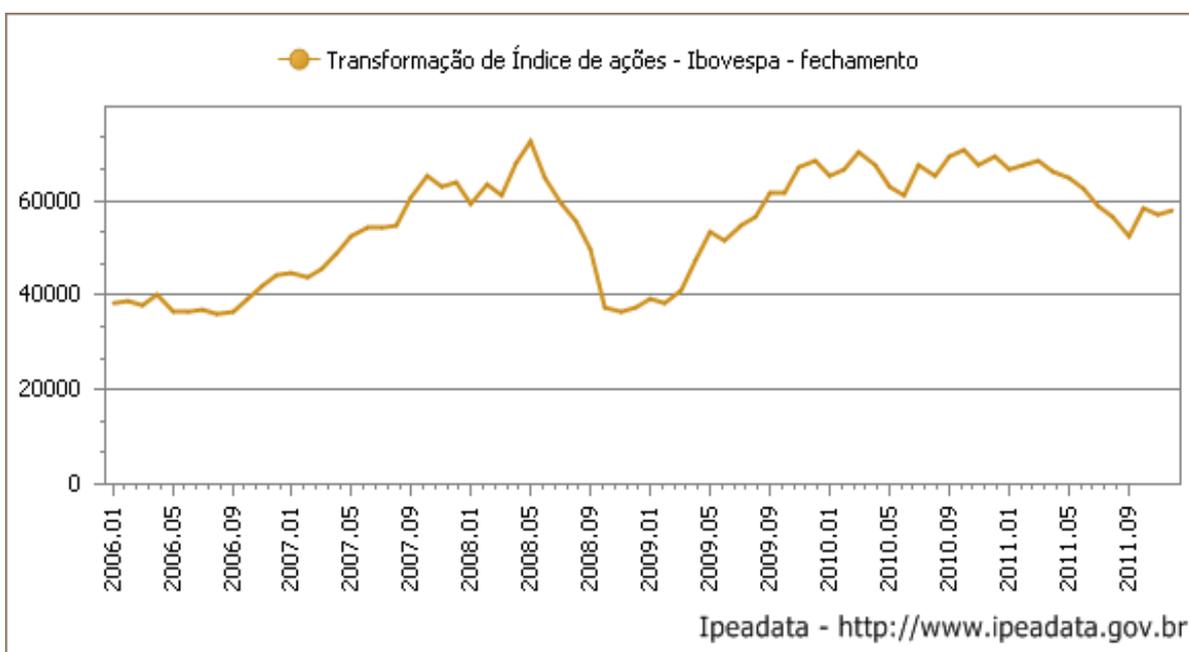
Após o crash das bolsas mundiais ocorrido em 9 de agosto de 2007, ou seja, um ano antes da quebra do Lehman, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou no dia 16 que o Brasil seria afetado pela crise, porém, ele e demais autoridades brasileiras afirmavam que o impacto seria pequeno na economia brasileira.

Este discurso foi pronunciado em meio aos resultados de desempenho ruim da economia brasileira, em que “a própria fuga para a qualidade, ao retirar recursos do mercado

de títulos privados para títulos públicos, reduz o valor em bolsa e fragiliza as instituições financeiras, aumentando o risco de novas quebras” (GONTIJO, 2010, p. 69).

Gontijo avalia que desde o crash das bolsas de valores até a época (aproximadamente 5 dias) estimou-se que a Bovespa teve perdas acumuladas de R\$ 209,7 bilhões, de onde saíram mais de US\$ 200 milhões de capital estrangeiro investido no Brasil. Isto fez com que o risco país se elevasse em mais de 50%, atingindo 225 pontos, havendo suspensão de dois leilões de títulos da dívida pública pelo Tesouro Nacional, tendo o dólar elevado-se para R\$ 2,13 e ocorrido a queda dos preços das commodities.

Gráfico 5 - Transformação de Índice de Ações Ibovespa – fechamento: 2006 - 2011



Fonte: Ipeadata, 2011

De fato, mesmo com esses indicadores ruins em queda olhando o Gráfico do final de 2007 até meados de 2008, o Ibovespa se mostrou estável não tendo nenhuma queda abaixo dos 60.000 pontos, refletindo o otimismo dos agentes econômicos na economia brasileira.

Porém, só após o pânico no mercado ocasionado pelo pedido de concordata do Lehman Brothers é que o governo brasileiro começou a reagir. Houve a partir daí uma forte desvalorização do real frente ao dólar, porque muitos investidores estrangeiros que tinham recursos investidos no Brasil passaram a retirar seus dólares e alocar estes recursos “para a

cobertura de prejuízos ou fechamento de posições em seus países de origem” (GONTIJO, 2010, p.116).

Com o objetivo de fornecer dólares para suas matrizes, especuladores e empresas estrangeiras vendiam ativos e posições no Brasil, já que seus países estavam com pouca liquidez (GENTIL, 2009).

Com esse problema, ocasionado pelas expectativas pessimistas dos agentes econômicos que perceberam que se tratava de uma grave crise, o Banco Central do Brasil (BCB) avaliou que seria necessário tentar suprir as demandas de dólares e de crédito, e também dar suporte ao financiamento das exportações, já que segundo Gontijo (2010) o fluxo externo de financiamento se interrompeu de forma abrupta.

Olhando a Tabela 1 abaixo, pode-se observar que o nível de confiança do empresário caiu muito de julho de 2008 para janeiro de 2009, voltando a se recuperar somente um ano depois. Devido à divulgação de más notícias sobre o PIB de alguns países desenvolvidos, os empresários perceberam que viria por aí uma recessão.

Tabela 1. Índice de confiança do empresário brasileiro 2007-2010

PERÍODO	JAN/07	JUL/07	JAN/08	JUL/08	JAN/09	JUL/09	JAN/10
ÍNDICE	60,1	60,3	61,8	58,1	47,4	58,2	68,7

Fonte: CNI, 2010

Desta forma, observa-se que as expectativas ruins dos empresários fizeram com que uma crise financeira iniciada nos EUA contaminasse a economia real, reduzindo as intenções de consumo e investimento.

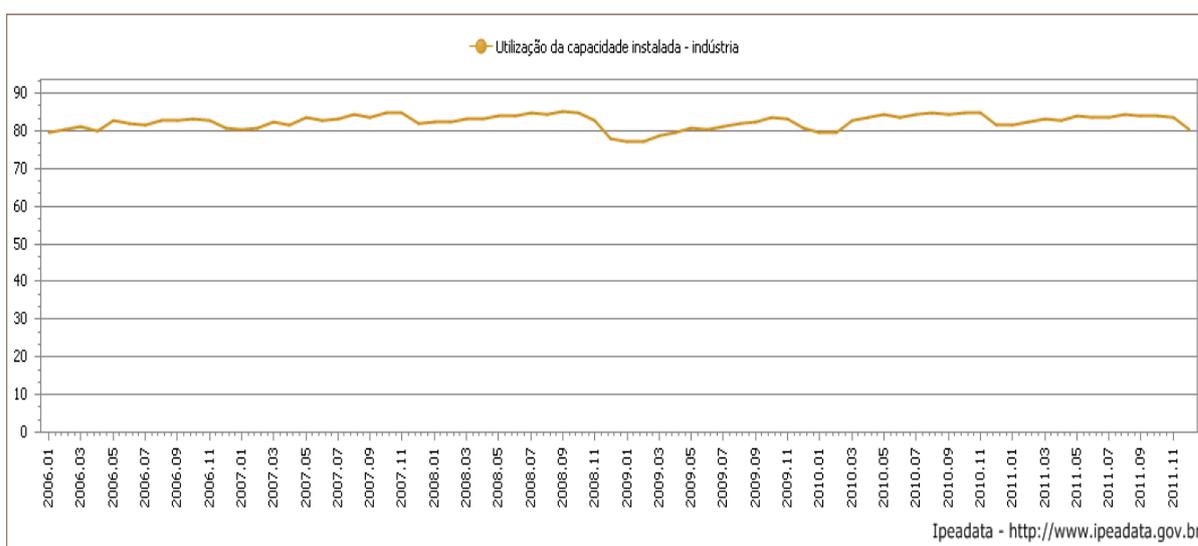
Isso pode ser explicado na perspectiva de Keynes (1982) porque o que determina o nível de emprego oferecido pelas empresas são as expectativas, pois segundo Keynes numa decisão de investimento se leva em conta não só “as expectativas iniciais que induziram a firma a adquirir o equipamento de capital e o estoque de produtos intermediários” (...) mas também as “expectativas atuais a respeito dos custos e das vendas futuras” (KEYNES, 1982, p. 54).

Como podemos ver no Gráfico 6 abaixo, desde 2006 a utilização da capacidade instalada na indústria não baixava de 80%. Mas no final de 2008 ela começou a cair, e só voltou ao nível anterior em maio de 2009.

Com medo de não conseguir realizar sua produção, muitas empresas diminuíram o ritmo de produção, dando férias coletivas ou até demitindo, pois nestes momentos de crise “os administradores das empresas concentram suas energias na solução de seus passivos pendentes e na alimentação de seus recursos financeiros, ao invés de concentrarem seus esforços para impulsionar as vendas” (MITCHELL, 1984, p. 142).

Gráfico 6 - Utilização da capacidade instalada na indústria brasileira 2006-2011

(Em %)



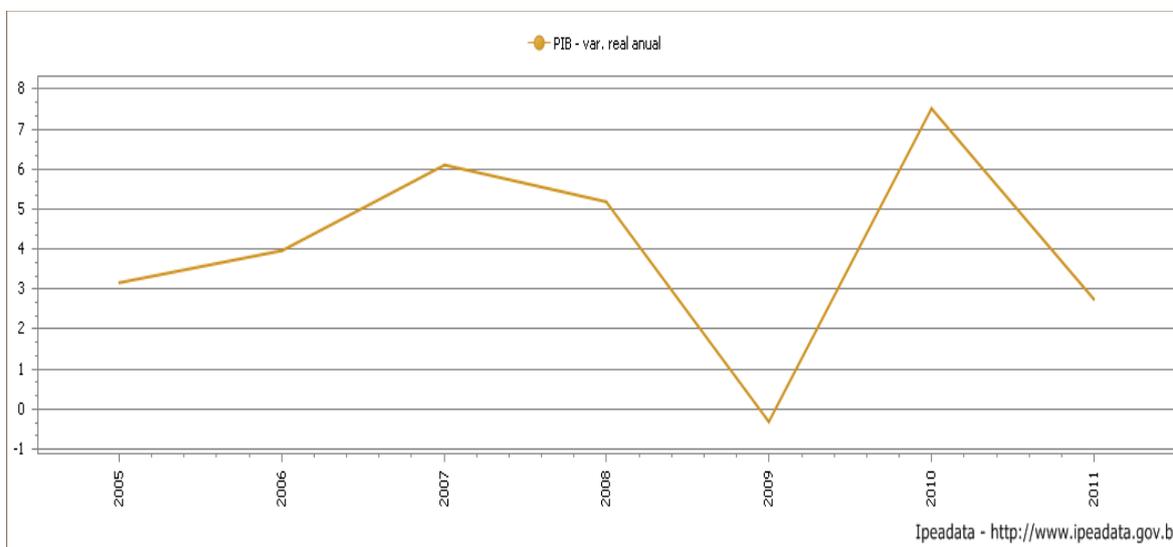
Fonte: Ipeadata, 2011

O BCB só passou a agir segundo Gontijo (2010) a partir da segunda quinzena de setembro com algumas mudanças nas regras do depósito compulsório, depois que a crise afetou a economia real, com a falta de crédito para as exportações e com as perdas patrimoniais das empresas brasileiras devido a desvalorização cambial. Porém, como o momento era de incerteza, essas medidas não foram suficientes para acabar com a crise nos primeiros meses de 2009.

A redução no Depósito Compulsório não surtiu muito efeito porque os bancos privados não repassaram para a população o aumento de seus recursos na forma de crédito para empréstimos. Devido às incertezas, os bancos passaram aplicar esses recursos em títulos da dívida que são “imbuídos de elevadas liquidez, remuneração e segurança” (TERRA, 2010).

Mas de acordo com Almeida (2010) a medida anticíclica mais importante para o Brasil se recuperar da crise foi a dos os créditos concedidos pelos bancos públicos.

Gráfico 7 - Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil: variação real anual 2005-2011

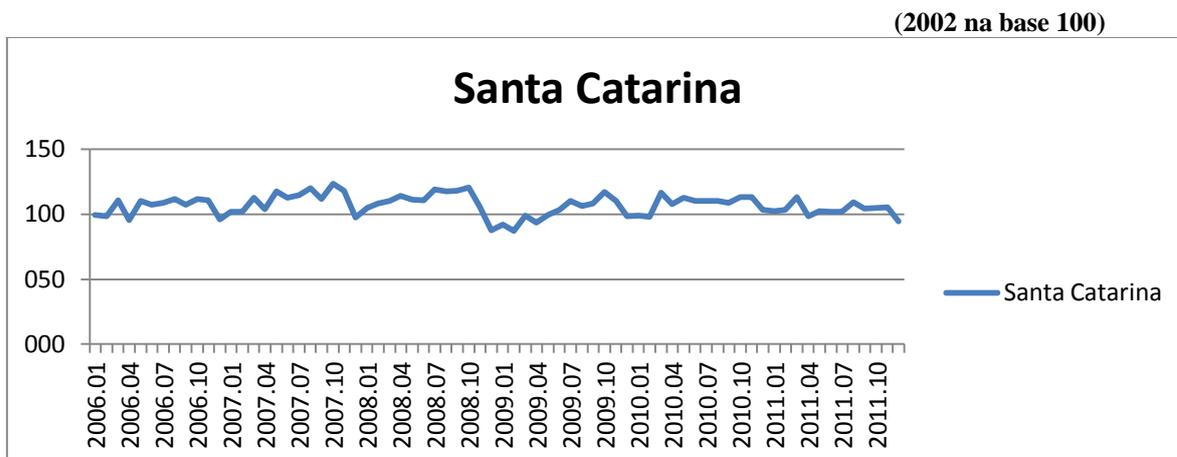


Fonte: Ipeadata, 2011

Desta forma, o Gráfico 7 acima mostra que houve uma boa recuperação, elevando muito o crescimento do PIB em 2010, reflexo da oferta de crédito realizada pelos bancos públicos interpretada por muitos autores.

2.5. Os reflexos da crise de 2008 na evolução industrial de Santa Catarina

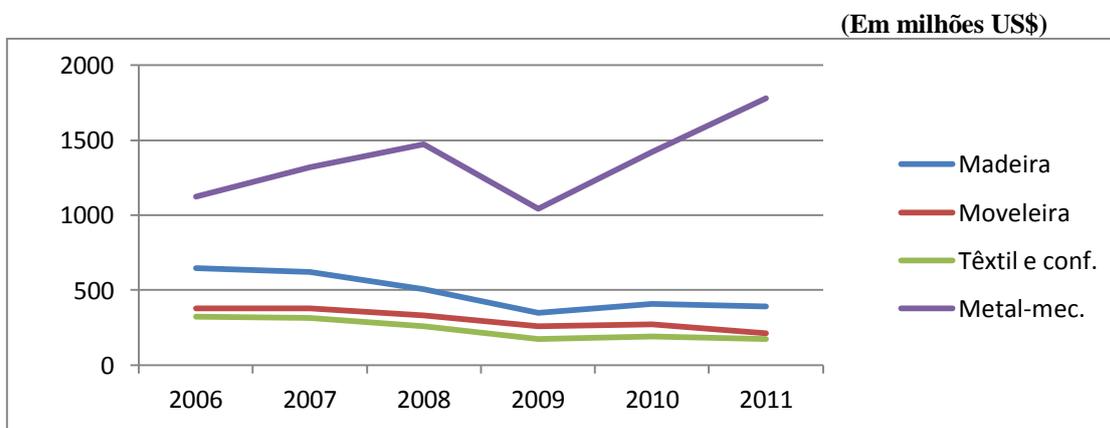
Em Santa Catarina, as consequências da crise não foram muito diferentes. A produção industrial caiu assustadoramente em dezembro de 2008, voltando a se recuperar somente em meados do ano seguinte. Apesar de os dados não serem dessazonalizados, mostra-se que a queda no final de 2008 foi maior que nos outros anos, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 - Produção industrial em Santa Catarina 2006-2011

Fonte: IBGE, 2012

Sobre as exportações, apesar de não ter uma relação direta com a arrecadação de ICMS, porque a Constituição o isenta, que teve uma queda nas exportações do setor metal-mecânico em 2009.

O Gráfico 9 mostra a evolução das exportações das indústrias que possuem o maior potencial de valor agregado de Santa Catarina. Juntos os setores eletrometal-mecânico, móveis e têxtil-vestuário representaram cerca de 35,3% das exportações catarinense em 2005. Estas aglomerações, juntamente com o setor ceramista (4,1% das exportações do estado em 2005), possuem as condições para agregação de valor das mais favoráveis dentre as áreas de especialização produtiva existentes em Santa Catarina (LINS, 2008).

Gráfico 9 - Evolução das exportações em Santa Catarina 2006-2011

Fonte: Fiesc, 2012

Porém, a indústria metal-mecânica foi a única que vinha tendo um bom desempenho nas exportações, mas em 2009, em função da crise, teve seu desempenho interrompido. Em 2010 ela volta a crescer. Segundo Nicolau (2008), a indústria eletrometal-mecânica possui empresas com filiais em outros países visando melhorar a distribuição de seus produtos, e tem seu padrão de concorrência ao nível mundial. Já a perda de competitividade das indústrias têxtil-vestuário e madeireira se deve ao fato dessas indústrias serem muito sensíveis à taxa de câmbio, o que pode ter sido um dos fatores da queda na exportação.

Cário (2008) ressalta que o setor têxtil-vestuário se encontra em um ambiente tecnológico estável, enquanto que o eletrometal-mecânico se situa em um ambiente tecnológico dinâmico. Para Lins (2008) há uma baixa interação entre as instituições de ensino e as empresas do setor têxtil-vestuarista, e no caso do setor moveleiro, é preciso que este invista mais no *design* próprio, objetivando a agregação de valor. Sem a ampliação do valor agregado, estes setores ficam muito dependentes das oscilações na taxa de câmbio.

Como visto, em Santa Catarina assim como no Brasil, caiu o ritmo da produção industrial no final de 2008, tendo queda das exportações, como as do setor metal-mecânico, que é um grande produtor de valor agregado. A agregação de valor está diretamente relacionada com as Receitas Públicas, principalmente com a arrecadação de ICMS, já que este incide em cada etapa da produção.

Para melhor entendimento desta questão, o capítulo seguinte buscará abordar na literatura as Receitas do Estado na perspectiva constitucional, identificando sua estrutura, conceitos e classificação econômica no que diz respeito às principais categorias da economia do setor público e sua importância para a compreensão dos impactos da crise e 2008 no comportamento da economia real.

CAPITULO III. RECEITAS PÚBLICAS: CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA E ABORDAGENS

Neste capítulo os impostos serão os itens de Receita mais analisados, pois se considera que as variações das receitas dos diversos impostos dependem das flutuações cíclicas.

A abordagem conceitual nesta etapa do trabalho prende-se as concepções de Baleeiro (1995), que considera a Receita Pública como aquilo que acresce ao vulto das “entradas” recebidas pelos cofres públicos, o elemento novo e positivo que se integram no patrimônio público *sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo*. Este autor não considera, portanto Receita Pública, se a entrada recebida estiver que ser restituída posteriormente. Importante também são os aspectos estruturais do processo orçamentário no Brasil, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU).

Assim, na perspectiva mais contemporânea de Leite (1994) para transformar estas peças orçamentárias em Leis, os procedimentos começam com a preparação dos instrumentos de política econômica processados pelo Poder Executivo e depois são encaminhados para o Poder Legislativo para serem devidamente analisados e modificados, se necessário. Após aprovação no Parlamento, essas peças orçamentárias são transformadas em leis após a sanção do chefe do Poder Executivo.

3.1. Receitas Públicas: ingressos orçamentários ou extra-orçamentários

De acordo com Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Receitas Públicas são “todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas” (STN, 2006, p.15).

Estes ingressos podem ser orçamentários ou extra-orçamentários. Os primeiros são as receitas que pertencem ao Ente público, arrecadadas somente para serem aplicadas em programas e ações do Governo. Já os ingressos extra-orçamentários, apesar de serem arrecadados pelo governo, não são receitas.

A literatura diz que caso o ingresso de recursos seja caracterizado como “uma obrigação ou ainda seja um recurso que esteja sob guarda da entidade, não deverá ser classificado ou mesmo contabilizado como receita” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 219).

Estes ingressos trazem com eles a possibilidade ou o direito de reivindicação de terceiros, como os ingressos provenientes de caução, fiança, e depósitos de diversas origens. Como eles representam o produto de ingressos que pertencem a terceiros eles não aumentam ou modificam o patrimônio público e, assim sendo, não podem ser considerados como receita orçamentária e nem como receita. Ou seja, são recursos arrecadados apenas para cumprir exigências contratuais acordadas, mas depois serão devolvidas. Portanto, os ingressos extra-orçamentários “não passam de movimentos de fundo, sem qualquer incremento do patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior ou representam mera recuperação de valores emprestados ou cedidos pelo governo” (BALEEIRO, 1995, p. 130).

Outro conceito de Receita se dá sob o enfoque patrimonial, que a diferencia entre Receita e Receita Orçamentária. Excetuando os casos em que há aporte de capital por parte dos proprietários, mesmo que haja aumento do patrimônio líquido, não será receita, “Receita sob o enfoque patrimonial é tudo que aumenta a situação líquida de uma entidade. Se a entidade for pública será uma receita pública. Se a entidade for privada será uma receita privada” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 220).

Por exemplo, quando há ingressos originados de empréstimos e alienação de bens, estes serão classificados como Receitas Orçamentárias e não como Receitas. Isso porque eles podem financiar uma despesa governamental, mas não aumentará o patrimônio líquido da entidade, sendo apenas uma troca de ativos ou elevação de passivos, ou seja, tendo que registrar um passivo no patrimônio líquido para compensar o ingresso. Sendo assim, sob o enfoque patrimonial, toda Receita é Receita Orçamentária, mas nem toda Receita Orçamentária é Receita.

3.1.1. Classificação econômica das Receitas Orçamentárias

O artigo 11 da Lei nº 4.320/64 classifica a Receita Pública em Receitas Correntes e Receitas de Capital. Esta classificação econômica não tem nada a ver com os princípios

fundamentais de contabilidade, ou seja, ela tem por base conceitos próprios, e se tiver alguma nomenclatura igual à utilizada em contabilidade, será apenas coincidência.

3.1.2. Receitas Correntes: atividades dos órgãos ou entidades públicas

Receitas Correntes são compostas por receitas originárias e derivadas. Por não ter origens em operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos nem alienação de componentes do ativo permanente, elas são assim classificadas. “Têm características intrínsecas de atividades que contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, quer sejam operacionais ou não-operacionais” (STN, 2006, p.18).

As Receitas Originárias são assim denominadas porque tem sua origem nos bens e empresas comerciais e industriais do Estado. Como essas empresas ou indústrias têm como principal objetivo a organização e manutenção dos serviços públicos e não o lucro, estas receitas têm um menor peso no total da arrecadação do Governo. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, estas receitas estão divididas em:

Receita Patrimonial: é o ingresso proveniente de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes;

Receita Agropecuária: é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal;

Receita Industrial: é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

Receita de Serviços: é o ingresso proveniente da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços. (STN, 2006)

Já as receitas derivadas, o Estado arrecada legalmente do setor privado, por ato de autoridade. Dentre estas receitas, a que tem um maior peso na arrecadação estadual é a Receita Tributária, por isso é ela que vai ser melhor estudada neste trabalho.

Assim, é nesta perspectiva que os impostos serão os itens de Receita melhor analisados neste terceiro capítulo, porque a variações das receitas dos diversos impostos dependem das flutuações cíclicas.

3.1.3. Receita Tributária: economia coativa da manutenção do Estado

Na concepção histórica de Baleeiro a classificação dos tributos é composta de taxas, contribuição de melhoria, impostos e contribuições parafiscais. Segundo ele “todas essas categorias têm, em comum, o traço da economia coativa. Todas são meios ordinários e normais de manutenção do Estado e de seu sistema de serviços públicos” (BALEEIRO, 1995, p.159).

Nas definições atuais do STN as Receitas Tributárias “são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria” (STN, 2006, p.19).

No caso de uma crise financeira, o nível da atividade econômica cai, fazendo com que haja uma “queda da arrecadação dos impostos de consumo, de venda, de renda das pessoas jurídicas, de atos jurídicos (selo), etc.” (BALEEIRO, 1995, p. 274).

Mas existem tributos que resistem mais a reversão cíclica, como os diretos sobre o patrimônio. A distinção entre impostos diretos e indiretos é uma classificação de Imposto. O primeiro atinge, por exemplo, uma posse do contribuinte ou a renda dele. Já o segundo incide sobre a produção e transações.

Por isso os impostos indiretos, como ICMS e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), são mais sensíveis aos ciclos econômicos. Mas os impostos diretos, como os sobre a renda e herança, são essenciais para reduzir as desigualdades de riqueza e de renda, como visto em Keynes (1982).

Também, segundo Kahir e Melo (2004), o Brasil deveria aproveitar mais o potencial tributário dos impostos sobre o patrimônio, porque assim poderiam desonerar mais os impostos que incidem sobre a atividade econômica, fazendo com que os bens e serviços tenham seus custos de produção diminuídos.

Quanto à competência tributária, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece a atribuição das receitas tributárias a cada esfera governamental. Assim, a União, Estados e Municípios detém o direito de instituir seus próprios impostos, que lhe são constitucionalmente atribuídos, e que pertençam à sua competência privativa (VIOL, 2000).

O art. 146 da CF estabelece a competência da Lei complementar (EC nº 42/2003), entre outras coisas:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, sendo uma delas: definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes. (BRASIL, 1988)

Portanto, pode-se antecipar aqui que os impostos que competem ao Estado de Santa Catarina são o IPVA, ITCD, e o ICMS.

O Quadro 1 abaixo sintetiza a competência tributária de cada Ente da Federação.

Quadro 1. Competência tributária por Ente da Federação

Categoria	Governo	Tributo ou Contribuição
Comércio Exterior	União	Imposto sobre Importação – II Imposto sobre Exportação – IE
Patrimônio e Renda	União	Imposto sobre a Renda – IR Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR
	Estados	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação – ITCD
	Municípios	Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI
Produção e Circulação	União	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
	Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
	Municípios	Imposto sobre Serviços – ISS
Contribuições Sociais	União	Sobre a Folha de Pagamentos – INSS Para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS Para o Programa de Integração Social – PIS Para a Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP Sobre Movimentação Financeira – CPMF* Sobre o Lucro Líquido – CSLL
	Estados e Municípios	Sobre salários para custeio da previdência de seus funcionários

Fonte: VIOL, 2000

(*) A CPMF foi extinta em 2007

Já o art. 150 da CF, estabelece que, entre outras coisas, é proibido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrarem tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a Lei que os instituiu ou aumentou; e antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a Lei que os instituiu ou aumentou” (BRASIL, 1988).

Assim a STN (2006) regulamenta outras classificações de Receitas correntes: Receita de Contribuições, Transferências Correntes inter-governamentais, transferências extra-constitucionais e Outras Receitas Correntes.

3.1.4. Outras classificações de Receitas Correntes

Receita de Contribuições “é o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas” (STN, 2006, p.20).

Segundo Schwengber (2000), quanto às transferências da União, a necessidade de transferências entre governos no Brasil sempre teve como principal objetivo reduzir as desigualdades econômicas e sociais estruturais entre as regiões, exigindo que o sistema tributário cumpra um papel de agente distribuidor da arrecadação. Os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, são exemplos de transferências com o objetivo de amenizar as desigualdades regionais.

As Transferências Correntes inter-governamentais tem suas regras estabelecidas pela Constituição. Estas transferências ocorrem sempre do governo de maior nível hierárquico para os governos de menor nível hierárquico. Ou seja, há transferências da União para Estados e Municípios e transferências de Estados para Municípios. Estas transferências podem ser diretas, em que parte da arrecadação é repassada para determinado governo, ou indiretas, realizada por meio de criação de fundos especiais. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) é um imposto transferido de forma direta para estados e municípios. Já o IR e o IPI são dois impostos transferidos de forma indireta, por meio do Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE), em que serão repassados 21,5% de cada imposto.

Entretanto, existem também as transferências extra-constitucionais, que são dependentes de convênios ou da vontade política entre governos. Apesar de não serem

constitucionais, elas são legais, previstas em leis complementares e Leis Ordinárias. Dentre elas, podemos citar a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Esta Lei, objetivando aumentar as exportações brasileiras, isentou alguns produtos da incidência do ICMS. Com isso alguns Estados exportadores teriam prejuízos, já que o ICMS é um imposto estadual. Assim, houve a necessidade de uma compensação financeira a esses Estados.

3.1.5. Receitas de Capital: denominação e classificação

As Receitas de Capital são denominadas assim porque “são derivados da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente” (STN 2006, p.21).

Este tipo de receita nada acresce ao patrimônio líquido, mas se constitui em meios para poder realizar um gasto governamental para atender uma necessidade pública, seja um serviço ou uma obra. Assim sendo, elas são receitas orçamentárias. A Secretaria do Tesouro Nacional classifica as Receitas de Capital em:

Operações de Crédito: são os ingressos provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas;

Alienação de Bens: é o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente;

Amortização de Empréstimos: é o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos;

Transferências de Capital: é o ingresso proveniente de outros entes ou entidade referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital;

Outras Receitas de Capital: são os ingressos provenientes de outras origens não classificáveis nas subcategorias econômicas anteriores. (STN, 2006)

As operações de crédito, como os empréstimos, são as principais fontes de Receitas de Capital. Elas, apesar de causar dívida para o Estado contribuem para o seu desenvolvimento, porque estes recursos “são sempre vinculados a uma obra ou serviço” (CARIONI, 1996).

Assim como as demais Receitas de Capital, é “Receita momentânea, em virtude do Estado, por ser empréstimo, devolver as importâncias assim obtidas” (BARROS, 1990, p. 353).

Ao contrário das Receitas Tributárias, em que o Estado usa de sua Soberania para arrecadar, o empréstimo é uma forma de arrecadação voluntária, de natureza contratual. Como eles constituem dívidas que podem ser de longo prazo, os empréstimos públicos são técnicas pelas quais “as gerações futuras partilham de despesas da atualidade” (BALEEIRO, 1995, p. 454).

Por esta razão é que muitos autores afirmam que estas despesas devem ser investidas em obras em que as gerações futuras também possam utilizá-las, como ferrovias, rodovias e portos.

3.1.6. Estágios das Receitas Orçamentárias

Os estágios das Receitas podem ser entendidos como cada passo identificado que evidencia o comportamento da receita e facilita o conhecimento e a gestão dos ingressos de recursos. Os estágios da receita orçamentária são os seguintes:

Previsão: é a estimativa do que se espera arrecadar durante o exercício e que consta da Lei Orçamentária Anual. Consiste na organização e no estabelecimento da metodologia de elaboração da estimativa segundo parâmetros macroeconômicos definidos;

Lançamento: é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta;

Arrecadação: é aquele em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores, geralmente por meio de estabelecimentos bancários oficiais ou privados, devidamente credenciados e contratados, a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado;

Recolhimento: caracteriza-se pela entrega do produto da arrecadação efetuado pelos agentes arrecadadores diretamente ao caixa do Tesouro Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal.” (ALBUQUERQUE, 2008)

Sobre a previsão de Receita, é muito importante o técnico em orçamento levar em consideração os efeitos que influenciam sua arrecadação. Esta estimativa, que faz parte do projeto de Lei orçamentária anual, deve levar em conta alterações na legislação e nos indicadores econômicos. Quanto ao efeito legislação, pode acontecer uma mudança nas alíquotas de alguns tributos. Quanto aos indicadores econômicos, o PIB tem uma relação direta com o ICMS, por exemplo. A previsão será acompanhada da evolução de sua arrecadação nos últimos três anos e projeção para os dois seguintes. O objetivo é evitar, de acordo com Figueiredo, que na elaboração orçamentária as previsões de receita sejam artificialmente infladas visando acomodar as pressões da despesa (FIGUEIREDO et. al., 2001).

3.2. Receitas Intra-Orçamentárias

E por fim, as Receitas Intra-Orçamentárias “atendem à especificidade de se referirem a operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da mesma esfera governamental” (STN 2006, p.22).

3.3. Previsão de Receitas criadas em Lei: Orçamento Público

O documento que prevê as Receitas já criadas em Lei e autoriza as Despesas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outras finalidades do interesse do Governo, é o Orçamento Público.

Suas origens nasceram da necessidade de transparência dos gastos do Estado, fazendo com que os contribuintes tivessem acesso aos gastos projetados pelo Governo, evitando que este faça um mau uso do dinheiro público. O período do orçamento é de geralmente um ano e tem forma de Lei.

Pode-se dizer que o orçamento tem um aspecto político, porque os governantes podem fixar as despesas de forma a atender objetivos de seus interesses. Por exemplo, um governo de direita ou conservador, pode ter no seu programa a intenção “de não modificar as instituições existentes e de manter o *status quo*”, parafraseando Baleeiro (1995, p. 406). Já um governo de esquerda tenderia a gastar mais em programas sociais. Daí a importância do Poder Legislativo, porque antes de ser aprovado pelo Poder Executivo, o orçamento precisa passar pelo Parlamento.

Também, o Governo pode inverter despesas. Por exemplo, para tirar um país da fase de depressão, como fez os Estados Unidos através das ideias de Keynes (1982) após a quebra da Bolsa em 1929. Ou seja, utilizou-se do orçamento para corrigir uma flutuação cíclica. Já em períodos de alta na inflação o Governo deve diminuir seus gastos, porque realizando uma obra, por exemplo, aumenta a procura por bens e serviços já escassos, fazendo com que aumentem ainda mais os preços.

3.4. Orçamento Público: Instrumentos, Metas e Prioridades

Atualmente, o Orçamento Público brasileiro é elaborado conforme regras estabelecidas na Constituição Federal e Estaduais.

Tendo como limitação o equilíbrio entre a Receita e Despesa, o Orçamento está contido em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o instrumento de planejamento que tem a maior duração, quatro anos. Ele apresenta as prioridades de longo prazo, e começa no segundo ano de mandato de uma administração e termina no primeiro ano do mandato subsequente. O PPA “parte de objetivos e metas estratégicas, subdividindo-se, na estrutura atual, em desafios e mega-objetivos e tendo como elementos principais os programas e ações” (AVELAR, 2010, p.70).

Segundo Paludo e Procopiuck (2011), o PPA é um instrumento que articula um conjunto de ações com o objetivo de superar ou evitar as causas de um problema, além de aproveitar oportunidades existentes. Na elaboração dos programas, primeiramente devem ser informados atributos como: órgão responsável, denominação do programa, objetivo, público-alvo, a justificativa do programa e a descrição do problema a ser enfrentado. Depois devem ser informados os limites orçamentários.

Em Santa Catarina, por exemplo, o PPA referente ao período 2012-2015 contém vários programas, por exemplo, o programa Revitalização da Economia Catarinense. “Estes programas compreendem a definição dos problemas a serem solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 151).

No próximo capítulo se realizará uma análise comparativa das variações das Receitas no Estado de Santa Catarina ao longo do tempo, em que se buscará compreender as alterações nas tendências e suas variações no momento da crise, servindo assim, para observar os anos próximos à crise econômica mundial de 2008, e os itens da Receita que se desviaram abruptamente da tendência e das previsões.

CAPITULO IV. SANTA CATARINA: ORÇAMENTO E COMPORTAMENTO DOS INDICADORES NO CONTEXTO DA CRISE

Este capítulo aborda especificamente o comportamento dos indicadores de Santa Catarina no contexto da crise de 2008. Isto permite identificar as influências da crise econômica global no comportamento das Receitas Públicas do Estado. Para tanto utilizou-se das bases de dados da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina (SEFAZ), IPEA, CNI e FIESC. Quanto aos dados estatísticos da SEFAZ, alguns deles constam na Lei Orçamentária Anual (LOA), em que analisa o comportamento das Receitas do Tesouro, verificando-se as variações percentuais anuais e suas proporções no Total das Receitas do Estado de Santa Catarina.

Entretanto, antes de se analisar os dados propriamente ditos, é necessário compreender como se definem as metas e prioridades de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO é o instrumento que estabelece quais os programas definidos no PPA serão prioritários no orçamento anual, ou seja, ela apresenta as diretrizes para o próximo exercício. Sendo assim, “é prerrogativa da LDO a definição de metas e prioridades para a administração pública” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 165).

4.1. LDO: definição de metas, prioridades e variação das Receitas

A justificativa para a elaboração em Santa Catarina do PPA 2012-2015 contendo o programa Revitalização da Economia Catarinense, constitui-se pela significativa importância dos problemas relacionados às micro e pequenas empresas para a economia de Santa Catarina. Depois da identificação deste problema, foi listado um conjunto de ações para alcançar o objetivo estabelecido no “Apoio, Qualificação e Capacitação da MPE e MEI-SDS” conforme o que define a Lei nº 15.943/2012. Assim, em Santa Catarina, a Lei nº 15.297/2010, define por exemplo, como uma das prioridades do Governo realizar as obras de “Terraplanagem e Pavimentação de Acessos e Trechos de Rodovias” (SANTA CATARINA, 2010).

Esta Lei define que deverá existir na LDO um Anexo de Riscos Fiscais, no qual conterá alguns riscos que podem afetar as contas públicas. Estes riscos podem ser orçamentários e de dívidas. Um risco orçamentário pode ser, por exemplo, a queda da arrecadação de determinado imposto devido a uma crise econômica, como a de 2008. Pode ser também no caso de uma mudança no plano de carreira dos servidores públicos, aumentando os gastos do governo com salários. Já um risco de Dívida pode ser, por exemplo, uma decisão da justiça contra o Estado.

Deve constar também na LDO o Anexo de Metas Fiscais relativas às receitas e despesas, e também resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Esse anexo será feito para o ano a que se refere e também para os dois anos seguintes, contendo, ainda, uma avaliação do cumprimento das Metas relativas ao ano anterior.

Lei Orçamentária Anual (LOA) é originária da Lei nº 4.320/64, constitui-se no instrumento de planejamento em que se estima a Receita e se fixa a Despesa para determinado ano. Esta deverá estar de acordo com as Metas e Prioridades estabelecidas na LDO e também com o planejamento elaborado no PPA. Sendo assim, ela apresenta a forma de implementação da LDO.

A LOA é elaborada pelo Poder Executivo e depois enviada para a análise e votação no Parlamento. Depois disso ela volta para o Poder Executivo para ser publicada e sancionada. Depois é executada no ano seguinte. A LOA, na qual está evidenciada “o universo das receitas, especificadamente, nominando cada arrecadação, bem como as despesas” (BARROS, 1990, p. 303), é executada na forma de que a efetuação da Receita se dê ao mesmo tempo em que se realiza a Despesa.

Tudo o que é arrecadado no ano é distribuído ao longo dos 12 meses, e para realizar as despesas o Estado expede um documento chamado Empenho. Este cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente. Antes da expedição do Empenho, as verbas são distribuídas em cotas trimestrais a cada unidade orçamentária.

A Lei de Orçamento fixa as despesas com o mesmo valor das receitas. Mas isso não quer dizer que a execução do Orçamento tem que seguir exatamente o que está na Lei. Isto porque pode ocorrer despesas imprevistas no decorrer do ano, ou ainda a receita realizada ser inferior a receita orçada. Com isso, o art. 40 da Lei 4320/64 prevê a abertura de créditos adicionais: “são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou

insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Lei 4320/64). Mas as alterações orçamentárias não se refletem apenas aos créditos adicionais.

Segundo Reis (2008), há outros conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, como remanejamentos, transposições e transferências. A diferença é que para os créditos adicionais há a necessidade de existência de recursos, já “para as demais alterações, a reprogramação por repriorização das ações é que indicará como se materializarão essas alterações” (REIS, 2008, p.113).

4.2. Estado de Santa Catarina no período da crise: análise dos dados

Analisando a tabela 2 abaixo, podemos ver que no período analisado, as receitas correntes que tiveram a menor variação de 2008 para 2009 foram às tributárias e as transferências correntes. Sendo as principais receitas do Estado o ICMS, as Transferências Correntes e IPVA, descreveremos as características destas mais adiante. Sobre o IRRF, ele é um imposto federal que é repassado diretamente para os Estados. Ele incide sobre os rendimentos dos governos estaduais. “O IRRF engloba transações pagas tanto por empresas quanto por indivíduos” (LEMGRUBER, 2004).

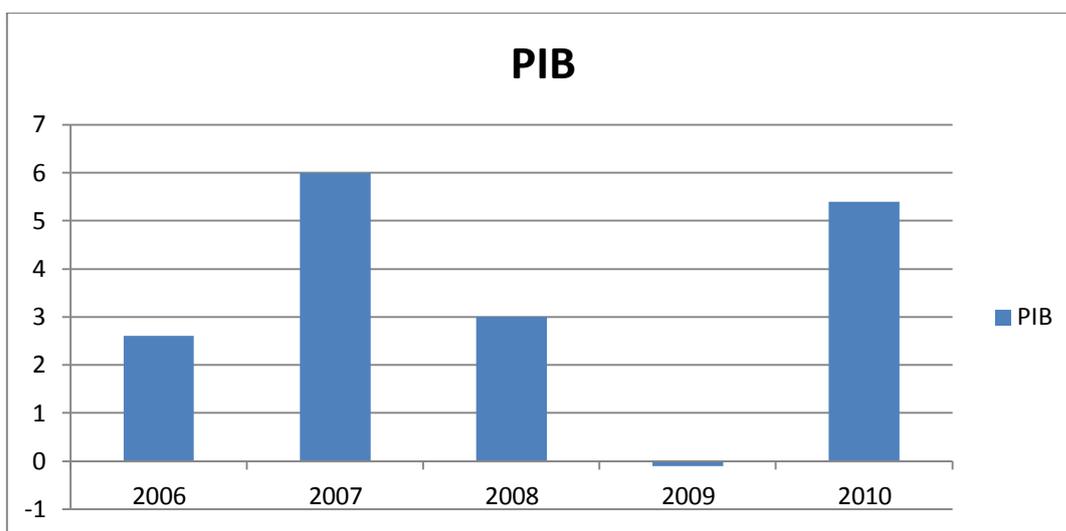
Tabela 2. Santa Catarina: variação anual das Receitas Correntes 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
RECEITAS CORRENTES	14%	16%	6%	19%	12%
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	15%	13%	7%	21%	14%
IMPOSTOS	15%	13%	7%	21%	14%
I.T.B.I. ESTADUAL	-49%	-76%	66%	-92%	209%
I.R.R.F.	43%	-9%	-9%	28%	23%
I.P.V.A. ESTADUAL	23%	18%	19%	9%	13%
I.T.C.M.D.	47%	47%	-5%	37%	23%
I.C.M.S. ESTADUAL	12%	15%	8%	22%	13%
TAXAS	6%	-16%	1%	10%	-16%
RECEITA PATRIMONIAL	-12%	65%	7%	0%	-59%
RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS	-12%	65%	7%	0%	-59%
DIVIDENDOS	-36%	-9%	-99%	8436%	-100%
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	1%	91%	24%	-7%	-56%
RECEITA DE SERVIÇOS	-79%	147%	-20%	-38%	-26%
SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	-79%	147%	-20%	-38%	-26%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	15%	24%	4%	13%	8%
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	0%	19%	-11%	7%	13%
PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DA UNIÃO	3%	23%	-8%	11%	20%
F.P.E. ESTADO	5%	28%	-4%	8%	23%
I.P.I. ESTADUAL	-1%	8%	-22%	22%	7%
TRANSF. FINANC. DO ICMS - DESONERAÇÃO - LC 87/96	-	0%	0%	0%	0%
OUTRAS TRANSF. União	-44%	9%	-40%	-26%	-100%
TRANSF. MULT. GOV	33%	29%	17%	16%	4%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	-28%	10%	0%	14%	8%

Fonte: Secretaria da Fazenda – SC

Já o Gráfico 10 demonstra a evolução do PIB catarinense, e podemos notar que as receitas correntes tiveram uma certa coerência com o PIB, porque tiveram uma grande queda em 2009. Já a receita patrimonial e de serviços não mantiveram estas características.

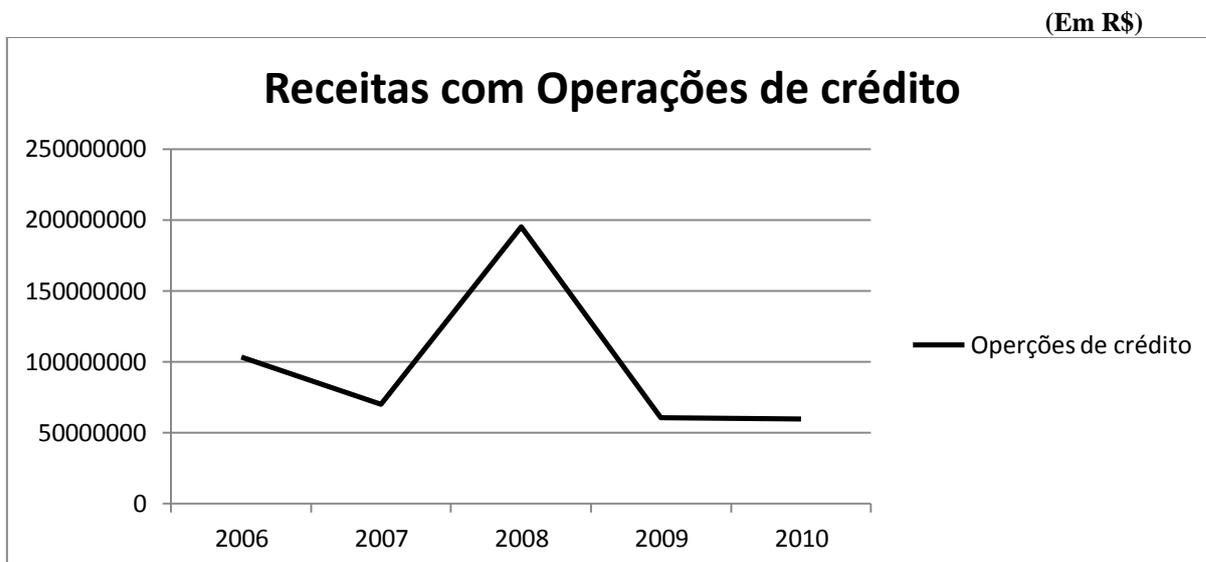
Gráfico 10 - Variação percentual anual do PIB de Santa Catarina 2006-2010



Fonte: IBGE

Sobre as receitas de Operações de Crédito, observa-se no Gráfico 11 que a redução destas em 2009 pode ter sido ocasionada pela contração de crédito, porque como a economia estava enfraquecida, fica difícil aos bancos levantar capital, porque o mercado fica com menos liquidez, onde a maioria quer vender ações. Sendo assim, os bancos restringem a oferta de crédito (MISCHKIN, 1998, p.148).

Estes recursos se referem à colocação de títulos públicos no mercado ou de empréstimos obtidos tanto do setor público como no privado.

Gráfico 11 - Receitas de operações de crédito em Santa Catarina 2006-2010

Fonte: Ipeadata, 2011

Elaboração: Autor

Sobre o grande aumento destes recursos em 2008, pode ter relação com a enchente que devastou várias cidades daquele ano. A Caixa Econômica Federal (CEF) anunciava que iria disponibilizar cerca de R\$ 1,5 bilhão por meio de diversas ações e operações de crédito, para as famílias que sofreram com as enchentes nos municípios de Santa Catarina (UOL, 2008).

4.2.1. ICMS - Imposto que compete aos Estados e ao Distrito Federal

Previsto no art. 155 da CF de 88, este é um imposto que compete aos Estados e ao Distrito Federal, instituído sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior” (BRASIL, 1988)

Introduzido em 1965 como Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM), este imposto até a Constituição de 1988 teve como incidência a circulação de mercadorias, excluindo serviços, energia, combustíveis e minérios. Com a CF de 88, sua base de incidência foi ampliada com a incorporação dos Impostos sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações e também os Impostos sobre Lubrificantes,

Combustíveis, Energia Elétrica e Minerais. Estes impostos eram Federais. Sua incidência, conforme está na CF de 88, é com base no princípio de origem-destino.

Porém, em 1969, uma Emenda proibiu a cumulatividade do ICM, em que será abatido todo o montante cobrado nas operações anteriores. Segundo Baleeiro (1995), o ICM é um imposto indireto, aplicado sobre a generalidade das mercadorias, em geral, sobrecarrega os preços, onerando regressivamente as classes de menor capacidade econômica.

Por outro lado, o artigo 27 da Lei 10.297/96 diz o seguinte: “não dão direito a crédito as entradas de mercadorias ou utilização de serviços resultantes de operações ou prestações isentas ou não tributadas, ou que se refiram a mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento” (SANTA CATARINA, 1996). Ou seja, para evitar a cumulatividade, era dado um crédito, mas este não vale se a mercadoria for isenta ou não tributada.

Mas o princípio de origem é válido para transações entre estados dentro de uma mesma região. A adoção deste princípio na cobrança do ICMS deu margem ao acirramento da disputa entre os Estados brasileiros para atrair empresas. Isso porque todos os compradores das mercadorias produzidas no estado pagam o imposto, sejam eles residentes ou não. Para atrair estas empresas, os Estados normalmente dão incentivo tributário, aproveitando o poder que a Constituição lhes dá para alterarem suas alíquotas efetivas.

Esta competição é alvo de fortes críticas, principalmente daqueles que defendem a implantação de uma política industrial no país, caso contrário, os Estados estarão deixando de arrecadar tributos para atrair investimentos estrangeiros de acordo com as suas vantagens comparativas. E não havendo incentivos fiscais, é óbvio que as empresas vão se instalar nos estados mais industrializados, como São Paulo, onde já existe toda uma infraestrutura à disposição (VIOL, 2000).

A CF estabelece também que este imposto poderá ser seletivo “em função da essencialidade das mercadorias e serviços”. Sobre as alíquotas, está escrito na CF que ao Senado Federal é facultado:

- a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta de seus membros;
- b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse dos Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros; (BRASIL, 1988)

A CF também estabelece que ele não incidirá:

- a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica; (BRASIL, 1988)

Sobre o que diz no segundo parágrafo do artigo 155, em que o imposto não incidirá sobre operações de bens destinados a exportação, pode-se dizer que isso é uma proteção. Porque quando um país impõe uma tarifa sobre determinado bem importado, a oferta deste bem no mercado nacional diminui e, conseqüentemente, seu preço aumenta. Isso é feito geralmente para proteger os produtores nacionais da concorrência de um similar estrangeiro ou promover o desenvolvimento econômico.

4.2.2. Santa Catarina: a arrecadação do ICMS no período da crise

Em Santa Catarina, a Lei do ICMS é a 10.297/96. No seu artigo 20, trata das alíquotas nas operações e prestações interestaduais, em que é aplicada uma alíquota de 12% quando o destinatário for da Região Sul ou Sudeste, menos ES, e de 7% se o destinatário for das demais regiões ou do ES. Já o artigo anterior trata sobre as alíquotas do imposto, nas operações e prestações internas e interestaduais, inclusive na entrada de mercadoria importada e no caso dos serviços prestados ou iniciados no exterior (KOENING, 1996).

Quanto a isto são praticadas três alíquotas (12%, 25%, 17%), aplicadas de acordo com a essencialidade do bem.

Sobre a importância do ICMS para a arrecadação do Estado de Santa Catarina, podemos ver na Tabela 3 abaixo que a proporção deste imposto sobre as Receitas Tributárias gira em torno de 85%.

Tabela 3. Santa Catarina: principais itens das Receitas Tributárias 2006-2012

	2006	Var.	2007	Var.	2008	Var.	2009	Var.	2010	Var.	2011	Var.	2012
RECEITAS CORRENTES		15%		22%		3%		16%		16%		6%	
Receitas Tributária	100,0	14%	100,0	14%	100,0	7%	100,00	21%	100,00	15%	100,00	9%	100,0
I.C.M.S.	85,5	12%	83,7	15%	84,4	8%	84,56	22%	85,10	15%	85,01	8%	84,1
I.P.V.A.	6,5	23%	7,0	18%	7,2	19%	8,00	9%	7,24	14%	7,16	14%	7,5
ITCD	-	-	-	-	0,6	-5%	0,52	37%	0,58	26%	0,64	39%	0,8

Fonte: Secretaria da Fazenda-SC.

Analisando a Tabela 3 podemos ver que a arrecadação de ICMS variou 12% de 2006 para 2007 e de 15%, de 2007 para 2008. Em 2009, o ritmo caiu, sendo o seu crescimento em relação a 2008 de 8%. Já em 2010 e 2011 a arrecadação cresceu respectivamente 22% e 15%, voltando a diminuir o ritmo em 2012, para 8%. Sobre esta diminuição, pode ter relação com a Resolução 13 do Senado Federal que diz que:

A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, será de 4% (quatro por cento). (SENADO FEDERAL, 2012)

Apesar desta Resolução só começar a valer a partir de 2013, as incertezas podem ter levado algumas empresas a não se instalarem em Santa Catarina, preferindo estados como São Paulo, onde já tem toda uma infraestrutura instalada.

Podemos verificar na Tabela 4, que o ritmo das importações em dólares caiu muito de uma variação de 59% em 2008 para -8,4% em 2009, coincidindo com a queda no ICMS.

Tabela 4. Variação nas Importações de Santa Catarina 2005 - 2011

(US\$ FOB)							
Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Importação	2.188.539.874	3.468.954.567	5.000.620.370	7.951.658.500	7.285.068.168	11.978.105.711	14.844.545.330
Variação %	-	58,5%	44,2%	59,0%	-8,4%	64,4%	23,9%

Fonte: MDIC/SECEX

Elaboração: Autor

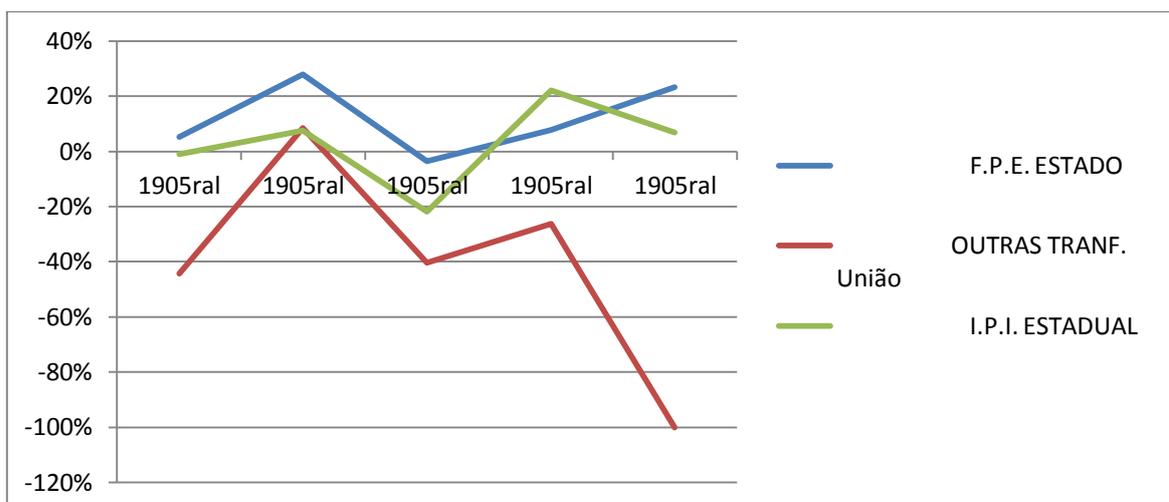
Esta queda do ICMS tem relação sobre os critérios de entrada de importados, conforme o que diz a letra **a** da alínea IV do art. 155 da Constituição Federal :

sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço. (BRASIL, 1988)

4.2.3. Transferências Correntes: rateio dos fundos de participação

Conforme disposto no artigo 161 da Constituição, compete ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) efetuar o cálculo das cotas relativas aos fundos de participação. Para o FPE, os 21,5% da receita do IPI e do IR são rateados de modo que 85% são entregues aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os estados das regiões Sul e Sudeste.

Podemos ver no Gráfico 12 abaixo que as duas receitas que tiveram o pior desempenho em 2009 foram a do FPE e do IPI estadual, porque elas dependem do nível da atividade econômica. Já as demais podem depender de vontade política. Também houve uma redução nas alíquotas do IPI, que afetou essas duas receitas.

Gráfico 12 - Variação anual das Transferências Correntes

Fonte: Secretaria da Fazenda/SC

Elaboração: Autor

4.2.4. Comportamento do IPVA sobre a Propriedade e IPI sobre a produção de Veículos

O IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores tem como fato gerador a propriedade, plena ou não, de veículos automotores de qualquer espécie.” (SEFAZ/SC). Como ele é um imposto sobre o patrimônio, na teoria ele não seria muito afetado pela crise de 2008, já que a maioria dos veículos já estão em circulação. Porém, quando o nível da atividade econômica cai, como aconteceu em 2009, a inadimplência pode aumentar e também o número de compras de automóveis novos pode diminuir, fazendo com que a proporção dos automóveis novos em relação aos já em circulação diminua, fazendo com que o ritmo de arrecadação do IPVA também diminua.

Mas analisando a evolução da arrecadação, a variação de 2008 para 2009 não diminuiu. Isto pode ter ocorrido devido a uma redução do IPI dos automóveis, fazendo com que eles ficassem mais barato e com isso suas vendas continuarem no mesmo ritmo. Devido à crise financeira, o governo federal reduziu as alíquotas do IPI, com a edição da Medida Provisória n. 451/08, que reduziu as alíquotas dos automóveis. Essa redução foi prorrogada em 2009, sendo que após o prazo legal de vigência da MP, o governo publicou o Decreto 6.809/09 prorrogando a redução das alíquotas (FRANZOI, 2006).

Analisando a Tabela 5 abaixo, podemos ver que com essa desoneração fiscal feita pelo governo federal, a arrecadação de IPI teve uma queda em 2009 em relação ao ano anterior. Verifica-se que de 1999 a 2009, apenas em 2002 e 2003 a arrecadação foi menor do que a do ano anterior.

Tabela 5. Variação anual da arrecadação de IPI 1999 - 2009

(1999 na base 100)

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IPI	100	110	118	116	113	132	151	168	196	231	174

Fonte: STN, 2010

Já a Tabela 6 mostra que a arrecadação do IPI dos automóveis teve uma grande queda em 2009 em relação a 2008. Segundo o governo Federal, esta desoneração evitou que várias fábricas demitissem funcionários, sendo que algumas delas até tiveram que dar férias coletivas para os seus funcionários.

Com isso pode se tirar a conclusão que a desoneração de IPI teve seu objetivo cumprido, porque olhando a arrecadação de IPVA de Santa Catarina vemos o crescimento de 2009 em relação a 2008 foi de 19%, a maior variação do período analisado, que é desde 2006. Porém, diminuiu as transferências correntes, como o FPE.

Tabela 6. Arrecadação de IPI dos automóveis 2005-2012

(Em R\$ milhões)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IPI/Aut.	3733,0617	4289,8826	5244,5701	5997,9574	2053,6869	5672,0236	6.977,9871	4.125,7838

Fonte: SRF - Ministério da Fazenda

4.2.5. Estimativa da Receita: metas previstas/realizadas

Até o começo do século XX a estimativa de arrecadação era realizada com base nas repetições dos fenômenos sociais. Principalmente por causa da estabilidade da moeda na

época, os técnicos de orçamento faziam o “cálculo baseado no triênio anterior, juntando percentagem igual à média dos excedentes de receitas dum período estudado” (BALEEIRO, 1995, p. 421).

Porém, com a posterior perda do poder aquisitivo da moeda, as técnicas tiveram que ser melhoradas para possibilitar cálculos mais seguros para proporcionar uma estimativa mais real. Atualmente o uso da econometria é bastante difundido para elaborar o orçamento.

Tabela 7. Santa Catarina: Receita efetiva menos a orçada 2006-2010

	2006		2007		2008		2009		2010	
	Arrec.-Orç.	%	Arrec.-Orç.	%	Arrec.-Orç.	%	Arrec.-Orç.	%	Arrec.-Orç.	%
RECEITA LÍQUIDA DISPONÍVEL	135.635.444,89	2,3	317.430.081,15	4,8	63.135.902,95	0,8	(662.523.307,12)	-8,4	88.959.819,53	0,9
RECEITAS CORRENTES	134.430.539,88	2,0	442.398.283,30	5,8	93.329.016,24	1,1	(760.473.178,63)	-8,1	128.700.787,02	1,1
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	(101.761.652,63)	-2,0	391.807.856,70	6,7	126.291.091,56	1,9	(420.528.323,78)	-5,9	343.113.974,67	4,0
IMPOSTOS	(100.746.195,45)	-2,0	392.272.834,26	6,7	124.969.131,45	1,9	(421.725.239,55)	-5,9	341.794.629,91	4,0
I.T.B.I. ESTADUAL	(139.073,41)	-331,0	(110.833,93)	-522,1	(17.078,10)	-328,5	(16.768,96)	-194,2	(26.951,43)	-3971,8
I.R.R.F.	122.630.621,79	36,8	163.317.099,87	34,2	16.313.568,20	3,7	(81.896.518,29)	-20,6	(13.278.103,84)	-2,6
I.P.V.A. ESTADUAL	21.442.999,51	9,3	46.193.477,76	16,4	28.975.753,64	8,7	49.871.665,37	12,6	56.937.129,27	13,2
I.T.C.M.D.	2.150.748,01	8,7	11.778.074,27	32,3	17.996.656,18	33,6	10.477.236,04	20,5	25.795.170,46	36,9
I.C.M.S. ESTADUAL	(246.831.491,35)	-5,4	171.095.016,29	3,4	61.700.231,53	1,1	(400.170.853,71)	-6,4	272.367.385,45	3,6
TAXAS	(1.015.457,18)	-38,9	(464.977,56)	-16,8	1.321.960,11	57,2	1.196.915,77	51,4	1.319.344,76	51,8
RECEITA PATRIMONIAL	4.000.039,42	5,3	(27.152.531,77)	-41,2	31.305.845,56	28,8	29.829.015,25	25,7	2.437.891,27	2,1
RECEITA DE SERVIÇOS	(22.568,26)	-40,2	(101.927,90)	-874,5	4.319,81	15,0	(4.966,65)	-21,6	(16.110,80)	-112,9
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	188.116.344,28	13,3	65.533.257,62	4,0	(11.667.109,98)	-0,6	(297.183.312,03)	-14,2	(142.509.779,35)	-6,0

Fonte: Santa Catarina, 2011

A tabela 7 acima mostra a diferença entre a Receita efetiva, arrecadada, menos a orçada de cada ano e o seu desvio ou erro percentual. Os valores entre parênteses referem-se aos períodos em que a arrecadação efetiva foi menor do que a estimada. Podemos ver que quanto às receitas correntes, no período analisado, só em 2009 que o erro foi negativo.

Quanto as categorias receitas tributárias, impostos e ICMS, além de 2009 houve erro negativo em 2006. Mas o maior percentual de erro destas foi em 2009. Quanto às transferências correntes, houve superestimativa nos últimos três anos analisados, mas o maior erro foi também em 2009. Como houve redução no IPI em alguns setores, naturalmente a sua arrecadação diminuiu. Como o IPI faz parte do FPE e do IPI estadual, esses repasses diminuíram em consequência da redução no IPI. Quanto ao IRRF, houve erro negativo em 2009 e 2010, sendo o maior em 2009. Como ressalta Baleeiro (1995), as crises costumam diminuir a renda das pessoas jurídicas.

Tabela 8. Santa Catarina: metas de Receitas/Despesas previstas/realizadas 2008-2009

(R\$ milhares)

ESPECIFICAÇÃO	Metas Previstas em 2009 (a)	Metas Realizadas em 2008 (b)	(b-a)
Receita Total	11.607.435	11.506.272	(101.163)
Receitas Primárias (I)	11.279.176	11.148.627	(130.549)
Despesa Total	11.414.416	11.836.628	422.212
Despesas Primárias (II)	10.356.176	10.566.600	210.424
Receitas Primárias (III) =(I-II)	923.000	582.027	(340.973)

Fonte: Santa Catarina, 2010

4.2.6. Resultado Primário e a crise financeira de 2008

Na LDO de 2010 está escrito que além das enchentes de novembro de 2008, a crise financeira também afetou o resultado primário. “A diferença do resultado primário apurado no exercício de 2009 em relação ao projetado e ao compromisso do governo com o ajuste fiscal do Ministério da Fazenda tem como origem a crise financeira internacional” (LEI Nº 15.297/2010).

“O Resultado Primário indica se os níveis de gastos são compatíveis com a arrecadação, ou seja, se as receitas não financeiras são capazes de suportar as despesas não financeiras” (ALBUQUERQUE, 2008, p.72). O seu cálculo é feito pela diferença entre as receitas correntes menos as despesas não financeiras.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a crise financeira de 2008 teve impactos nas receitas do Estado de Santa Catarina. Fazendo uma comparação da trajetória de crescimento do PIB brasileiro com as receitas, principalmente as tributárias que incidem indiretamente sobre a produção e comercialização, como no caso do ICMS, nota-se que o ritmo de crescimento da arrecadação caiu.

Teve impacto também nas receitas de capital, que são oriundas principalmente das operações de crédito. Num momento de incerteza é muito difícil tomar dinheiro emprestado, porque os bancos ficam receosos em emprestar.

Esta crise chegou sem muitos agentes esperarem, tanto é que a receita estimada em 2009 foi muito maior do que a realizada. O PIB do Brasil, que em 2007 chegou a crescer 6% e no ano seguinte mais de 5%, em 2009 teve um recuo de -0,3%. O orçamento, que é elaborado no ano anterior da sua execução, talvez não esperasse que a desvalorização das casas nos EUA, que começou em meados de 2006, pudesse levar a essa recessão que tivemos aqui três anos depois.

Acontece que as expectativas são muito importantes na economia, em que notícias ruins fazem com que um período de crescimento vira repentinamente numa queda do nível de atividade econômica. Após a quebra do Lehman Brothers o pânico se espalhou pelo mundo, contaminando inclusive economias emergentes, como a do Brasil.

As autoridades brasileiras demoraram para admitir que a crise podia afetar o país, o que pode ter dificultado a elaboração do orçamento, por causa da superestimação das receitas, que em consequência, acabou ocasionando déficit no resultado primário acima do projetado. Apesar de que durante a execução do orçamento possa haver limitação de empenho, algumas despesas não podem ser canceladas, como as constitucionais.

Em Santa Catarina, assim como no Brasil, caiu o ritmo da produção industrial no final de 2008, tendo queda das exportações, como as do setor metal-mecânico, que é um grande produtor de valor agregado. A agregação de valor está diretamente relacionada com a arrecadação de ICMS, já que este incide em cada etapa da produção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. **Gestão de finanças públicas**/ Claudiano Manoel de Albuquerque, Mario Bastos Medeiros, Paulo Henrique Feijó da Silva. 2ª Edição, Brasília: 2008. 580 p.
- ALMEIDA, Júlio Gomes. **Como o Brasil Superou a Crise**. *TerraMagazine*, São Paulo, mar. 2010. Seção Colunistas. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4347347-EI6613,00-Como+o+Brasil+superou+a+crise.html>>. Acesso em: 8 de nov. 2011.
- AMORIM, Thiago Navarro. In: PELLEGRINI, Marcelo. **Regulação financeira falha criou mecanismos da crise de 2008**. Agência USP de Notícias. 26 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.usp.br/agen/?p=77300>. Acesso em: maio de 2013.
- AVELAR, Mario da Costa. O Processo orçamentário como ferramenta para o atingimento dos objetivos da política pública social brasileira. In: **Revista ABOP**. V.26, n.50, jan./abr.2010.
- BALEEIRO, Aliomar. **Introdução a Ciência das Finanças**. São Paulo: Forense, 1995. 548p.
- BARROS, Luiz Celso. **Ciência das Finanças: Direito Financeiro**. 3. Ed. São Paulo. 1990.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. COUTINHO, Luciano. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. In.: FERRARI FILHO, Fernando. PAULA Luiz Fernando (org.). **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia** aberta. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Texto constitucional vigente atualizado pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 43/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94**. Brasília, 2004.
- CARIO, Silvio A. F. Esforços e Capacidades Tecnológicas e Inovativas. In: CARIO, Silvio A. F.. PANCERI, Reginete. FLAUSINO, Elizabete S.. BITTENCOURT, Márcio. MONTBELLER FILHO, Gilberto. CAVALCANTI, Paulo Roberto. (Orgs). **Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva**. Blumenau: Nova Letra, 2008. 584p.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Disponível em: www.cni.org.br.
- CORTE, Glauco José. **Diversidade econômica: a força de Santa Catarina contra a crise**. Diário Catarinense, Florianópolis, 1 de fev. 2009. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=799192>>. Acesso em 8 de nov. 2011.
- DEOS, Simone. **A Contemporaneidade de Minsky**. Dossiê da Crise. Associação Keynesiana Brasileira. 2008.
- FIESC – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.fiesc.com.br/>.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. FERREIRA, Cláudio. RAPOSO, Fernando. BRAGA, Henrique. NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. (Rev. atual. e ampl.)

FRANZOI, Fabrizia (2006). **O impacto da redução do IPI dos veículos automotores, em virtude da crise financeira**. Disponível em: <http://www.revistadireito.unidavi.edu.br/wp-content/uploads/2012/06/Artigo_Fabrisia.pdf>. Acesso em abril de 2013.

FUNDAP. **A crise do mercado das hipotecas subprime nos EUA**. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/conjuntura/A%20crise%20do%20mercado%20subprime.pdf>. Acesso em maio de 2013.

GENTIL, Denise Lobato. MARINGONI, Gilberto. **Crise Econômica e Condicionantes Internos e Externos**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/102859970-Crise-Financeira-Mundial.pdf>. Acesso em maio de 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONTIJO, Cláudio. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Subprime: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil**. Belo Horizonte, 2009.

IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

KHAIR, Amir Antônio. MELO, Luciane. *O Sistema Tributário e o Imposto sobre o Patrimônio*. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KOENING, Romildo Roberto (Org.). **O ICMS de Santa Catarina**. Florianópolis, 1997.

LEITE, José Alfredo A. **Macroeconomia: teoria, modelos e instrumentos de política econômica**. São Paulo: Atlas, 1994.

LEMGRUBER, Andrea. *A tributação de capital: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Operações Financeiras*. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LINS, Hoyêdo Nunes. *Dinâmica Produtiva e Capacidade de Produção de Valor Agregado*. In: CARIO, Silvio A. F.. PANCERI, Reginete. FLAUSINO, Elizabete S.. BITTENCOURT, Márcio. MONTBELLER FILHO, Gilberto. CAVALCANTI, Paulo Roberto. (Orgs). **Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva**. Blumenau: Nova Letra, 2008. 584p.

MACHADO Jr., José Teixeira. **A lei 4320 comentada [por] J. Teixeira Machado Jr. [e] Heraldo da Costa Reis**. 32. Ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2008.

MINSKY, Hyman. **Estabilizando uma Economia Instável**. McGraw Hill, 2008.

MINSKY, Hyman. **John Maynard Keynes**. McGraw Hill, 2008.

MISHKIN, Frederic S. **Moeda, Bancos e Mercados Financeiros**. 5 ed. Rio de Janeiro, 2000.

MITCHELL, Wesley Clair. **Os ciclos econômicos e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MOLLO, Maria de Lourdes. **Crise e Deflação de ativos: por quê?** Dossiê da Crise. Associação Keynesiana Brasileira. 2008.

NICOLAU, José Antônio. Exportação: Estrutura e Desempenho Recente. In: ECONOMIA DE SANTA CATARINA: inserção industrial e dinâmica competitiva. In: CARIO, Silvio A. F.. PANCERI, Reginete. FLAUSINO, Elizabete S.. BITTENCOURT, Márcio. MONTBELLER FILHO, Gilberto. CAVALCANTI, Paulo Roberto. (Orgs). **Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva**. Blumenau: Nova Letra, 2008. 584p.

PALLEY, Thomas I.. **A exaustão do Paradigma de Crescimento da Economia Americana**. In: Dossiê da Crise II. Associação Keynesiana Brasileira. 2010.

PROCOPIUCK, Mario; PALUDO, Augustinho Vicente. **Planejamento Governamental: Referencial Teórico, Conceitual e Prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

SAMPAIO, Maria da Conceição. Tributação do consumo no Brasil: aspectos teóricos e aplicados. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SANTA CATARINA. Lei nº 15.297, de 03 de setembro de 2010. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 e adota outras providências**.

SANTA CATARINA. Lei nº 15.943/2012. **Altera o Anexo Único da Lei nº 15.722, de 2011, que aprova o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015 e adota outras providências**.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico : uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHWENGBER, Silvano Battaglin. RIBEIRO, Eduardo Pontual. O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do Potencial de Arrecadação do ICMS. In: TESOIRO NACIONAL. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, 2000.

SEFAZ/SC - SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA/SC. Disponível em: www.sef.sc.gov.br/

SENADO FEDERAL. Subsecretaria de Informações. **Resolução nº 13: Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior**. 25 de abril de 2012.

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Receitas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília: 2006 – Anual.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa póskeynesiana à visão convencional. In: PAULA Luiz Fernando. SICSU, João. (org.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

TERRA, Fábio Henrique Bittes; FERRARI FILHO, Fernando. As Políticas Econômicas em Keynes: Reflexões para a Política Brasileira no Período 1995-2011. In: **III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica**. San Carlos de Bariloche, 23 al 27 de Octubre de 2012.

TERRA, Fábio Henrique Bittes; SILVA, Guilherme Jonas Costa da. **Prevenir é Melhor que Remediar: alternativas de políticas econômicas keynesianas para a prevenção de crises financeiras**. In: Dossiê da Crise II. Associação Keynesiana Brasileira. 2010.

UOL NOTÍCIAS (2008). **CEF libera R\$ 1,5 bilhão para vítimas das enchentes de SC; Defesa Civil alerta para risco de mais deslizamentos**. São Paulo, 28/11/2008. Disponível em < <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/11/28/ult5772u1847.jhtm> > Acesso em 20 de junho de 2013.

VIOL, Andrea Lemgruber. O Fenômeno da competição tributária: Aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. In: TESOURO NACIONAL. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, 2000.