

João Rogério Sanson

Volume 1

Teoria das Finanças Públicas



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

João Rogério Sanson



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S229t Sanson, João Rogério
Teoria das finanças públicas / João Rogério Sanson. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.
132p. : il.

Inclui bibliografia
Bacharelado em Administração Pública
ISBN: 978-85-7988-100-8

1. Finanças públicas. 2. Orçamento. 3. Despesa pública. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 336.1/5

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

João Rogério Sanson

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Érika Alessandra Salmeron Silva
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos
Jaqueline Santos de Ávila

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem por objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, esse projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos acaba por liberar o corpo docente das IPES e faz com que haja maior dedicação ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Estado e Economia

Gramsci e a Hegemonia.....	13
Hegemonia.....	14
Crise Hegemônica	17
Schumpeter, Downs e a Concorrência Política.....	19
Cidadãos.....	20
Políticos.....	22
Partidos.....	24
Burocratas.....	26
Poderes e Níveis de Governo	28

Unidade 2 – Os Setores Público e Privado

A Fronteira entre os Setores Público e Privado	35
Rivalidade e Exclusão.....	36
Externalidades.....	41
Regulamentação de Utilidades Públicas	45
Carga Tributária.....	48
A Crescente Participação do Setor Público	51
A Lei de Wagner.....	51
Situações Políticas Excepcionais	53

Unidade 3 – Tributo

Receitas	61
Tributos Segundo Categorias Econômicas.....	61
Base Tributária	62
Principais Tributos	64
Incidência	66
A Incidência Econômica	66
Qualificações	71

Unidade 4 – Despesa

Estrutura da Despesa	79
O Estado como Produtor	82
Avaliação do Investimento Público.....	87
Redistribuição de Renda	89
Incidência de Impostos e Gastos Públicos.....	93

Unidade 5 – Déficit Público e Dívida Pública

Tipos de Déficit Público	103
O Sistema Financeiro Nacional	109
Déficit Público e Nível de Atividade Econômica	111
A Evolução e a Sustentabilidade da Dívida Pública	114
Estabilização e Crescimento Econômico	118
Federalismo Fiscal e a Estabilização	120

Considerações Finais	125
----------------------------	-----

Referências	126
-------------------	-----

Minicurriculo.....	130
--------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Esta disciplina pretende abordar assuntos muito interessantes da Administração Pública. Você é nosso convidado para aprender e refletir sobre temas que dizem respeito à gestão das Finanças Públicas.

O setor público é a parte da economia associada à prestação de serviços públicos, pelo Estado, aos cidadãos de um país qualquer. No Brasil, os funcionários públicos, em suas respectivas organizações, prestam serviços em nome do Estado brasileiro. Mas, como cidadãos, esses mesmos funcionários veem o Estado de outro ângulo. Eles são tanto beneficiários como financiadores dos serviços públicos. Com o entendimento de como funciona o Estado, de como as decisões públicas são definidas politicamente e de como as Finanças Públicas afetam a situação econômica e social das pessoas, esperamos que você possa não apenas exercer melhor sua profissão de administrador público como também participar das decisões políticas do País de forma mais consciente.

Buscamos, com este livro-texto de apoio aos seus estudos da disciplina *Teoria das Finanças Públicas*, continuar a sequência de disciplinas de seu curso de *Administração Pública* iniciado com as disciplinas *Introdução à Economia, Ciência Política e Contabilidade Pública*. Posteriormente, ela será complementada mais diretamente pela disciplina *Orçamento Público*.

Na disciplina *Teoria das Finanças Públicas*, a pergunta básica inicial é: de onde saem as motivações para as decisões do setor público e como isso envolve toda a sociedade? Para respondê-la, faremos uma breve incursão em temas complementares aos que você estudou na disciplina *Ciência Política*. O orçamento público reflete todos os grandes interesses dos vários grupos que compõem a sociedade, e a interação entre eles ocorre via processo político. Trataremos, a seguir, das fontes de receita pública e dos tipos de

despesas, com suas consequências sobre a renda das pessoas e sobre o crescimento econômico.

Na Unidade 1, apresentaremos o funcionamento do Estado.

Na Unidade 2, estudaremos a participação do setor público na economia e, também, os conceitos úteis à definição dos tipos de bens e de serviços típicos do setor público, estabelecendo assim uma espécie de fronteira com o setor privado.

Na Unidade 3, veremos as principais receitas orçamentárias e como avaliar quem, realmente, as paga.

Na Unidade 4, caracterizaremos os principais tipos de despesas e como elas afetam o padrão de vida dos cidadãos.

Por fim, na última Unidade, discutiremos como o déficit público e, por consequência, a dívida pública estão ligados à estabilidade de preços e ao nível e ao crescimento de atividades da economia.

Nossa meta é que, ao final dos estudos desta disciplina, você veja as questões de Finanças Públicas com outros olhos!

Professor João Rogério Sanson

UNIDADE 1

ESTADO E ECONOMIA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Distinguir entre hegemonia e ideologia;
- ▶ Identificar como os partidos políticos concorrem entre si pelo voto por meio de plataformas políticas; e
- ▶ Verificar como a concorrência entre partidos e grupos políticos tende a diminuir vantagens excessivas do exercício do poder.

GRAMSCI E A HEGEMONIA

Caro estudante,

Ao abordarmos teorias sobre o funcionamento do Estado, muitas vezes pensamos na abordagem marxista, mas há outras correntes que partem de outros pontos de vista. Uma dessas correntes parte da ideia da concorrência política. Você verá, nessas teorias sobre o funcionamento do Estado, assuntos muito atuais e importantes não apenas para seus estudos como também para sua vida prática.

Faça uma leitura atenciosa e busque informações complementares aos temas abordados. Por isso, recomendamos que você pesquise em outras fontes de conhecimento, em adição às indicações sugeridas no *Saiba mais*, e faça as atividades ao final de cada Unidade.

Bons estudos!

Caro estudante, reflita conosco:

Há diferentes abordagens de **teoria marxista** do Estado. Em termos elementares, para a versão mais ortodoxa da teoria marxista, o Estado é o aparato político de uma classe social para fins de dominação das demais, seja pela violência, seja pela ideologia. Gramsci partiu de ideias marxistas básicas, mas introduziu novos elementos que ampliaram o espaço para o conceito de ideologia e de seu uso como instrumento de poder. Para Gramsci, **ideologia** era mais uma visão de mundo específica a um grupo ou fração social, em vez de apenas a visão de mundo da classe capitalista, vista como classe dominante. O ponto de vista de Gramsci, no contexto histórico em que escreveu, era o da busca da revolução proletária na

Para relembrar seu estudo anterior de Ciência Política marxista, releia o trecho relevante da Unidade 2 do livro-texto da disciplina *Ciência Política*.



Saiba mais

Antonio Gramsci (1891–1937)

Jornalista e militante comunista italiano, ele desenvolveu sua teoria de Estado como prisioneiro político durante o período do regime fascista italiano. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u379.jhtm>>. Acesso em: 14 out. 2010.

Itália. Em contraste, nosso ponto de vista é apenas o de explicar o funcionamento do Estado sob a ótica da teoria gramsciana.

HEGEMONIA

Para Gramsci, a **sociedade civil** é representada pelo “[...] complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações.” (CARNOY, 1986, p. 93). É uma das partes da **superestrutura** institucional da sociedade. Note que, para Marx e Engels, a sociedade civil é parte da estrutura – onde se dá a acumulação de capital – e o Estado é parte da superestrutura. Ainda para Gramsci, a **sociedade política**, ou Estado, detém o monopólio do uso da força e é também parte da superestrutura. O controle da sociedade por um grupo social ocorre principalmente pela hegemonia, mas também pela força.

A **hegemonia** de um grupo, ou fração de classe, ocorre quando ele usa elementos da sociedade civil para conquistar e manter sua dominância sobre a sociedade civil. Um dos instrumentos fundamentais para isso é a **ideologia**, também chamada de superestrutura ideológica. A superestrutura ideológica é a visão de mundo embutida na superestrutura institucional que convence as pessoas a aceitarem a moral, os costumes e as regras sociais até por consenso.

Uma das consequências da teoria gramsciana é que a superestrutura ideológica pode ter supremacia sobre a estrutura econômica. Gramsci, apesar de aparentemente inverter um argumento essencial para muitos marxistas (a estrutura determina tudo o que ocorre na superestrutura), apenas diminui a importância das relações de produção na determinação da superestrutura.



Para uma ampla lista de exemplos de ideologia, releia a discussão sobre correntes de pensamento econômico em seu livro-texto da disciplina *Introdução à Economia*.

A fidelidade de Gramsci às ideias marxistas fica clara no argumento de que a classe dominante ao nível da produção é dominante ao nível intelectual, pois tem os meios materiais para controlar o modo de produção mental. Assim, o grupo dominante tentará influenciar o modo como a educação é conduzida para que sua visão de mundo seja absorvida por toda a sociedade. **Governos populistas*** cuidam especialmente da questão ideológica pelo controle quase total dos meios de comunicação e dos currículos escolares e são exemplos de governos considerados bastante independentes da classe capitalista. O conceito gramsciano de domínio intelectual ajuda também a entender a experiência soviética, por exemplo. O Estado soviético monopolizava os meios de produção, o que era da essência daquele experimento social. Depois de ter eliminado a classe capitalista, passou a controlar totalmente a produção mental.

***Governos populistas**
– são governos que adotam os métodos do populismo, que é uma forma de atuação política em que se enfatiza a relação direta entre a cúpula do Estado e as massas populares, mediada pelo desempenho político de um líder carismático. Fonte: Sandroni (1999).

Um ponto que destaca a análise de Gramsci é que a dominação hegemônica molda o Estado. Isso expande a visão marxista mais popular de que os capitalistas controlam o Estado devido apenas às suas necessidades. O grupo hegemônico influencia a criação de leis e, portanto, a própria evolução da forma do Estado.

Contudo, você verá mais adiante que apenas dominar o Estado não garante a hegemonia. Vamos entender como isso ocorre?

A forma como a hegemonia é obtida depende crucialmente do **intelectual orgânico***. Os intelectuais orgânicos são produzidos principalmente dentro do grupo hegemônico, mas podem ser também recrutados entre as classes dominadas e aceitos como membros do grupo hegemônico. Isso, em uma linguagem sociológica, é chamado de ascensão social.

Embora as políticas públicas sejam enviesadas em favor do grupo dominante, precisam oferecer benefícios para a sociedade em

***Intelectual orgânico**
– é todo tipo de pessoa que atua na divulgação de uma ideologia. Esse grupo é composto de religiosos, de professores, de jornalistas e de líderes profissionais, sindicais, estudantis e comunitários, além de filósofos, de literatos e de artistas. Fonte: Sandroni (1999).

*Países periféricos – são os que fazem parte da periferia, definida como o “conjunto das economias nacionais subdesenvolvidas que estão integradas economicamente aos grandes centros do capitalismo moderno.”
Fonte: Sandroni (1999).

sua totalidade. Na verdade, o grupo hegemônico buscará sempre caracterizar essas políticas como de interesse da sociedade em geral. Isso garante que essas políticas sejam aceitas por todos. Assim, uma política que busque gerar maiores ganhos para a classe capitalista pode aparecer como uma atividade geradora de emprego e de renda para “toda” a sociedade.

Em **países periféricos*** há aliança de interesses entre o grupo dominante nacional e os interesses do capital internacional de modo que as políticas públicas são tanto de interesse do capital internacional como do grupo hegemônico nacional. Contudo, o grupo hegemônico local faz alianças de seu próprio interesse. Seus objetivos políticos e econômicos estão à frente dessas políticas e seus membros não são apenas marionetes manipuladas por grupos hegemônicos do exterior. Ao mesmo tempo, precisamos lembrá-lo de que os grupos dominados dos países centrais veem como de interesse próprio as vantagens obtidas pelo capital internacional nos países periféricos.

Esse tipo de argumento gramsciano caracteriza a Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto. Nos últimos anos, surgiu uma

nova categoria, a dos países emergentes, que inclui o Brasil. São países periféricos que atingiram um nível de renda média acima do registrado nos países mais pobres e que são grandes economias. Os quatro membros mais importantes, Brasil, Rússia, Índia e China, são conhecidos pela sigla BRIC.



Saiba mais

Teoria da Dependência

Essa teoria, na interpretação de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, sugere que, apesar da dependência econômica e política dos países periféricos em relação aos países centrais, as classes hegemônicas locais podem liderar um processo de desenvolvimento econômico nacional sob influência estatal. Fonte: Carnoy (1986).

Agora que conhecemos o conceito de hegemonia, vamos entender o que é crise hegemônica.

CRISE HEGEMÔNICA

Como vimos, tomar o aparato estatal, por exemplo, por meio de um golpe de Estado, não garante a hegemonia. Do mesmo modo, um elemento essencial da visão gramsciana é que uma crise econômica não equivale a uma **crise hegemônica**. Uma crise hegemônica pode decorrer de erros de avaliação de estratégias que enfraquecem a liderança ou a legitimidade política do grupo hegemônico.

A crise hegemônica, no entanto, pode ser estimulada por meio da competição ideológica. Parte desse processo de competição ideológica é o que Gramsci chama de **guerra de posição**. Em vez de um ataque frontal ao Estado, como em algumas revoluções, ele achava que na Europa Ocidental seria preciso um trabalho meticuloso de conquista das mentes. Em analogia com o que ocorreu nos campos de batalha durante a Primeira Guerra Mundial, essa conquista seria feita pelos intelectuais orgânicos em pequenos ataques locais, ao mesmo tempo em que buscariam a proteção das regras sociais existentes naquele momento, como na guerra de trincheiras. O papel do intelectual orgânico agora é propagar uma ideologia concorrente àquela da fração de classe dominante.

A **revolução passiva** é uma estratégia do grupo dominante para continuar hegemônico em momentos de crise. Um exemplo interessante, contemporâneo, diz respeito a mudanças institucionais como a liberação gradual de empresas privadas, feitas pelo Partido Comunista Chinês para permanecer no comando da sociedade chinesa.

Quando a revolução passiva, porém, deixa de funcionar, o grupo dominante pode tentar o uso da força para permanecer no poder. Na disputa pela hegemonia, esse seria o momento para a **guerra de movimento**, na forma como ocorreram várias revoluções, com o ataque aberto das forças revolucionárias. Nesse sentido, Gramsci era consistente com a **visão marxista** tradicional.

Do ponto de vista da explicação do processo político, fica claro que a análise gramsciana implica uma superestrutura ideológica

A visão marxista de Estado tem muitas variantes e uma ampla literatura que cobre desde a interpretação do que Marx realmente quis dizer em seus escritos esparsos sobre o tema, passando pela visão ortodoxa dos soviéticos, e indo até desenvolvimentos posteriores de seus seguidores. Para ampliar seu conhecimento sobre essa teoria, verifique as indicações recomendadas na seção *Complementando*.



dominante que pode ser deslocada por outra. No fundo, a visão gramsciana inclui um processo competitivo entre frações de classe na busca da hegemonia sobre a sociedade civil. Há uma alternância de poder entre esses grupos em um horizonte temporal de várias décadas. Os intelectuais orgânicos são instrumentos essenciais nesse processo.

SCHUMPETER, DOWNS E A CONCORRÊNCIA POLÍTICA

Uma visão alternativa do processo político é a da concorrência entre partidos políticos. Schumpeter (1982), num livro sobre capitalismo, socialismo e democracia, publicado em 1942, em plena guerra contra o nazismo, incluiu dois capítulos sobre teorias da democracia. Nos capítulos 21 e 22 dessa obra, respectivamente, Schumpeter critica a Teoria Contratualista e desenvolve as linhas gerais da Teoria da Concorrência entre Partidos Políticos com uma ideia que já “estava no ar” há várias décadas. Downs (1999), com base na teoria de Schumpeter, escreveu uma tese doutoral sobre o tema e a publicou em 1957 com o título *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Esse trabalho se tornou referência básica sobre o assunto. Schumpeter e Downs veem o processo político pelas lentes da teoria econômica, inspirados no processo concorrencial dos mercados de bens e de serviços.



Saiba mais

Joseph Alois Schumpeter (1883–1950)

Economista de origem austríaca, ficou famoso a partir de 1912 com a publicação de sua tese doutoral sobre desenvolvimento econômico. Exerceu os cargos de ministro das finanças em seu país e, posteriormente, o de professor da Universidade Harvard nos EUA. Fonte: <http://biografias.netsaber.com.br/ver_biografia_c_1014.html>. Acesso em: 15 out. 2010.



Anthony Downs

Economista e estudioso das áreas de políticas públicas e Administração Pública. A premissa de Downs é que políticos e eleitores agem racionalmente. As motivações dos políticos são desejos pessoais, como renda, prestígio e poder derivados dos cargos que ocupam. Como esses atributos não podem ser obtidos sem que eles sejam eleitos, as ações dos políticos têm por objetivo a maximização do apoio político e suas políticas são orientadas meramente para esse fim. Fonte: <<http://www.anthonysdowns.com/bio>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Segundo a Teoria Econômica da Democracia, a sociedade é composta de indivíduos, que podem ser classificados em três tipos básicos:

- ▶ **Os cidadãos:** financiam os serviços fornecidos pelo setor público e têm preferências definidas em relação à estrutura dos gastos públicos.
- ▶ **Os políticos:** agindo em nome dos cidadãos, tomam as decisões sobre os serviços públicos.
- ▶ **Os burocratas:** são os que executam as decisões dos políticos.

Você conhecia essa classificação de indivíduos? A seguir, veremos cada um deles detalhadamente.

CIDADÃOS

Saiba mais

Jonh Fitzgerald Kennedy (1917–1963)

Foi presidente americano e representava uma era de esperança, paz e prosperidade. A sedução que exerceu sobre os americanos devia-se à sua capacidade de estimular seus ouvintes a aumentarem a confiança no país e a terem esperança no futuro. Como democrata, levava uma mensagem de respeito aos direitos civis e sociais. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u39.jhtm>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Os **cidadãos** têm várias formas de manifestarem suas preferências. Uma dessas formas é o apoio incondicional ao governo. Assim, o sonho dos políticos é conseguir que os cidadãos deem apoio incondicional ao governo, algumas vezes cegamente, como buscam os governos autoritários e líderes carismáticos eventuais em democracias e, outras vezes, conscientemente. Essa lealdade

do cidadão ao governo pode ter muitos graus. Com um pouco de boa vontade, é possível também ver alguma semelhança com os conceitos gramscianos de ideologia e de hegemonia. Veja a famosa frase do presidente americano John Kennedy: “Não pergunte o que

seu país pode fazer por você. Pergunte o que você pode fazer por seu país.” Uma versão empresarial é: “Vista a camisa da empresa.” Você pode pensar em diferentes interpretações para essas frases, mas uma delas é a do apoio incondicional, certamente.

Você sabe como o cidadão atua no contexto político do nosso País?

Em uma democracia, os cidadãos são expostos às plataformas políticas dos partidos durante as campanhas eleitorais. As plataformas e o perfil ideológico dos partidos políticos facilitam a escolha dos eleitores e reduzem os custos de busca de informação sobre as várias decisões que precisam ser tomadas pelo setor público. Por exemplo, em vez de cada eleitor buscar informações sobre para quem o governo deve transferir renda nos programas sociais ou onde construir estradas em regiões distantes da sua, ele apenas presta atenção nas proposições incluídas nas plataformas, conforme expressas pelos candidatos aos cargos públicos, e nas realizações efetivas dos partidos quando estão no poder. Mesmo nesses casos, os custos de informação são altos e o eleitor tende a esquecer o que ocorreu durante os mandatos, lembrando apenas dos fatos recentes.

A manifestação dessas preferências pode ocorrer de diferentes formas. A mais frequente delas é pelo voto, mas é possível ter uma participação mais direta via manifestações públicas ou engajamento em um partido, dedicando parte do tempo livre para isso. Ou seja, a pessoa participa com o próprio trabalho. Outra participação mais direta é a doação de recursos, financeiros ou materiais, a candidatos e a partidos. O **lobby***, que pode ser direto, com trabalho próprio ou via contratação de pessoas especializadas nessa atividade, é um tipo de participação em busca de interesses específicos, tanto pessoais quanto institucionais, em favor de empresas privadas, de corporações profissionais ou de grupos religiosos. Em todos esses casos, os cidadãos aceitam a sociedade como ela é, com suas instituições. Quando as pessoas não aceitam as regras de funcionamento da sociedade, elas

**Lobby* – ações que visam influenciar “atividades e decisões das autoridades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, mediante argumentos, persuasão ou coação, de modo que as decisões favoreçam os interesses de determinado grupo econômico ou organização”. Fonte: Lacombe (2004).

têm duas opções: a revolta ou a emigração. A emigração desse tipo é mais adequadamente descrita como exílio voluntário.

POLÍTICOS

Os **políticos** são vistos, na Teoria da Concorrência entre Partidos, como profissionais que oferecem serviços de decisão sobre serviços públicos, tendo como motivação a maximização de sua própria renda real. Mas a renda real é vista de uma forma diferente da usual, que considera o poder de compra dos rendimentos que a pessoa recebe. Esse termo é usado para os políticos talvez por falta de um termo mais adequado. Um componente dessa renda real é a remuneração que os cargos políticos podem proporcionar. Muitas vezes, um nível educacional formal relativamente baixo pode ser compensado pela habilidade de atrair votos, gerando para o profissional uma renda monetária muito acima da que conseguiria em empregos regulares. O mesmo argumento pode ser feito em relação às habilidades para a atividade empresarial, que podem ser exercidas independentemente da educação formal, embora a combinação da educação com a habilidade empresarial seja bastante útil. Para políticos que desenvolvem atividades econômicas paralelas, pessoalmente ou com ajuda de familiares e amigos próximos, muitas vezes, o exercício da política dá acesso antecipado a informações sobre a máquina pública e sobre novas leis ainda em fase de negociação fora do legislativo. Isso se reverte em vantagens comerciais para o grupo, nem sempre consideradas moralmente inaceitáveis ou proibidas por lei.

Além desse rendimento monetário, há outros componentes nessa renda real, aos quais os economistas costumam associar equivalentes monetários mais como uma simplificação da análise. O exercício de cargos políticos gera satisfação pessoal pelo fato de a pessoa estar em posição de comando, algo que qualquer pessoa em cargos administrativos também pode sentir. Entretanto, esses cargos

têm seu lado negativo, pois envolvem a solução de muitos conflitos entre pessoas e a obrigação de emitir ordens que envolvem, muitas vezes, consequências desagradáveis. Mas as disputas pelos cargos mostram que o resultado líquido deve ser positivo na maioria dos casos, mesmo que essas disputas não ocorram apenas pela satisfação envolvida. Há ainda o aspecto psicológico de os políticos serem, em muitos cargos, o centro das atenções e até de respeito e de consideração.

Na vida privada, muitas festas e ritos de passagem, como a primeira comunhão dos católicos e os casamentos, são formas de as pessoas serem o centro das atenções por algumas horas. No caso de muitos políticos, os ganhos psicológicos pessoais do exercício do poder chegam a ser imensos. Além disso, tal atenção é acompanhada de benefícios materiais que somente pessoas muito ricas podem ter.

Mas qual interesse predomina na escolha de um político ao se candidatar?

Um político, contudo, não pode se lançar como candidato com uma plataforma na qual declare uma motivação de maximizar sua renda real. Há uma cultura entranhada nas religiões e nos valores herdados de épocas em que os políticos não eram remunerados e nem escolhidos popularmente. Predomina a ideia de que a representação pública é feita pela busca desinteressada do bem comum. É a ideia do político idealista, que salva a sociedade dos males de causas diversas e da incompetência dos políticos que estão no poder. Note que isso é diferente de existirem políticos que buscam o interesse próprio. Em contrapartida, trazem características de políticos que se guiam por princípios éticos rígidos e pela ideologia partidária. Por conta disso, os políticos procuram disfarçar ao máximo os próprios objetivos ou os dos grupos de interesse que os apoiam no custeio de campanhas eleitorais. Mesmo em regimes políticos não democráticos, há a necessidade de os ditadores passarem a imagem do desinteresse pessoal. Essa necessidade de buscar o bem comum faz com que os interesses específicos, pessoais ou de grupos, sejam disfarçadamente

São exemplos desses ritos o batismo e a primeira comunhão dos católicos, e o *bar mitzvah* dos judeus.

Quando perguntado pela revista *Época* se sentia saudade do poder, o professor e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso disse que, além das pessoas mais próximas, sentia falta da piscina do Palácio Alvorada e do helicóptero presidencial.

apresentados como benefícios à sociedade. Nesse aspecto, essa teoria coincide com a teoria gramsciana.

Os políticos tendem a ser generalistas por conta do grande número de questões discutidas nos órgãos legislativos. E é exatamente o fato de terem de entender de tudo que lhes dá a imagem de que não entendem de nada, em comparação aos especialistas que povoam a sociedade, principalmente aqueles com educação formal em áreas específicas. Esse generalismo permite, muitas vezes, que um médico, com experiência no exercício de vários cargos de representação política, torne-se um competente Ministro da Fazenda, cargo que muitas pessoas talvez esperassem que apenas economistas estivessem aptos a exercê-lo. Por outro lado, o fato de os políticos estarem sempre informados e entenderem de muitas questões ou estarem bem assessorados por especialistas em temas mais complexos diminui os custos de busca de informação para os eleitores; ou seja, em vez de gastar muito tempo para se informar sobre todos os temas que são de interesse coletivo, o cidadão apenas escolhe seus representantes devido às suas posições sobre as questões que ele próprio, eleitor, considera importantes. Os detalhes na hora das decisões ficam por conta desses representantes.

PARTIDOS

Os políticos se agrupam em **partidos**, que equivalem a empresas privadas, do ponto de vista de venda de serviços, embora as regras de pertencimento possam ser menos rígidas nos partidos políticos. Uma plataforma política de um partido reflete sua ideologia e resulta em pacotes de políticas governamentais. Por outro lado, a ideologia partidária equivale à imagem de confiabilidade e de qualidade associada às marcas das empresas privadas. Além disso, a composição complexa das plataformas equivale à venda casada, em que a empresa condiciona a venda de um produto à compra de outro. Um exemplo seria o eleitor que deseja os serviços de um

novo posto de saúde no seu bairro. Ao votar em um candidato que promete esse posto, ele pode ter de ajudar no pagamento de um viaduto em outra parte da cidade. Esse exemplo ilustra o outro lado da moeda: junto com as promessas de benefícios via gastos públicos há a conta de impostos. Os eleitores têm consciência disso, embora saibam que o efeito individual é pequeno, pelo menos quando se trata de acréscimos de impostos em cima de uma conta já grande.

Uma vez no poder, o partido e os respectivos políticos têm o monopólio da representação durante o mandato. Isso significa que podem agir de forma independente dos interesses do eleitor. Esse monopólio somente será contestado ao final do mandato, que pode ter duração fixa, em democracias como a brasileira, ou variável, como no parlamentarismo. O equivalente ao término de um mandato em regimes autoritários é a derrubada do grupo que está no poder por um grupo rival. Nesses regimes, dependendo da aceitação popular, esse exercício de poder pode ter longa duração até que seja contestado. Em casos de **duopólio*** ou **oligopólio***, a concorrência desses grupos pode envolver conflitos, pois entre empresas ocorrem guerras de preços. Entre os grupos rivais que buscam o poder autoritário, monopolista, muitas vezes há conflitos armados.

As vantagens do poder, monetárias ou não, são distribuídas em geral via coordenação dos partidos, por isso a usual distribuição dos cargos de confiança com base em alianças políticas. Contudo, em um ambiente em que ocorre forte concorrência, essas vantagens tendem a diminuir, pois o exagero em seu uso pode ser tomado pelos partidos de oposição como elementos de suas plataformas, na forma de críticas aos partidos da situação. Ao mesmo tempo, é exatamente esse processo competitivo que permite melhor ajuste das ações político-partidárias às preferências dos eleitores. Quanto melhor for esse ajuste, mais próximo do atendimento do bem comum estará o processo político, agora definido de baixo para cima.

Essa ideia de redução dos lucros muito altos devido à competição entre empresas é ponto central nas explicações de como funcionam mercados com alto grau de competição. E, assim como as empresas não gostam de competição, os partidos políticos também

*Duopólio – situação de mercado caracterizada pela existência de apenas dois vendedores de determinada mercadoria ou serviço. Fonte: Sandroni (1999).

*Oligopólio – tipo de estrutura de mercado, nas economias capitalistas, cujas poucas empresas vendedoras detêm o controle da maior parcela do mercado. Fonte: Sandroni (1999).

criticam o grande número de partidos, por isso a defesa frequente de leis que restringem esse número.

No Brasil houve o estímulo ao surgimento de muitos partidos por conta de regras para o uso de tempo obrigatório na televisão e do acesso a fundos públicos para esses partidos. Por um lado, isso é saudável, pois aumenta a competição política, mas, por outro, torna ineficiente o debate na televisão e até no funcionamento do Poder Legislativo.

BUROCRATAS

Os **burocratas**, normalmente chamados de funcionários públicos, tocam a máquina governamental. A **burocracia** é uma estrutura com funções, em geral hierarquizadas, e com rotinas pré-determinadas de serviços em que as pessoas são substituíveis. Como invenção, precedeu a técnica de peças intercambiáveis da indústria, tendo aparecido já na Antiguidade. É, também, a forma como as empresas são organizadas, sendo os burocratas privados chamados de empregados ou de funcionários. Técnicas administrativas de motivação portam designações alternativas para os burocratas do setor privado, como a de colaborador, tendo saído de moda a de recursos humanos.

Talvez por críticas a casos de ineficiência administrativa no setor público e pelo poder discricionário que os burocratas possuem sobre os cidadãos em Estados autoritários, há uma imagem negativa associada ao termo burocrata, surgida ao longo do século XX. Nós mantemos o termo nesta disciplina por ele ter um sentido neutro na teoria econômica que agora discutimos. Por exemplo, nesse contexto, os professores universitários são também burocratas. Podemos sentir orgulho de saber que as estruturas burocráticas foram invenções que viabilizaram o crescente grau de complexidade das



Você pode comparar a presente discussão sobre burocracia com a conceituação vista na Unidade 5 da disciplina *Teorias da Administração I*, nas Unidades 3 e 5 da disciplina *Teorias da Administração II* e na Unidade 2 da disciplina *Teorias da Administração Pública*.

sociedades e das civilizações desde a Antiguidade. Em nossa época, ocorre apenas o aperfeiçoamento dessas estruturas organizacionais. O próprio curso que você faz neste momento é parte do treinamento de pessoas que poderão substituir outras.

No que diz respeito aos objetivos pessoais, o burocrata maximiza sua renda real, que é composta de remuneração em termos monetários, de condições de trabalho e, eventualmente, de exercício do poder, quando em cargos de direção. Certos cargos públicos dão um bom conhecimento da máquina governamental, e isso possibilita o exercício de funções em empresas privadas. Essa possibilidade de alcançar salários maiores posteriormente é também parte da renda real ao longo da carreira desses funcionários, algumas vezes com salários abaixo do mercado para funções equivalentes em empresas privadas. Para evitar vantagens, consideradas indevidas, a essas empresas, a passagem de certos funcionários públicos ao setor privado é frequentemente cercada de restrições. Um exemplo de funcionários públicos que sofrem essa restrição são os funcionários do alto escalão do Banco Central, que têm por obrigação aguardar um período de quatro meses, no qual é mantida a remuneração do cargo que era exercido, antes da assunção de cargos no setor financeiro privado. Esse período de espera é chamado de **quarentena**, que é um termo adaptado da área médica.

O poder de burocratas em cargos de direção depende, em essência, do tamanho do órgão burocrático que dirigem, definido pelo tamanho de suas dotações orçamentárias anuais, dos ativos imobilizados de que dispõe e do número de funcionários que controla. Esses cargos são normalmente preenchidos por critérios políticos, exatamente por causa das consequências políticas que têm. Mas o número desses cargos varia de país a país e, aparentemente, depende do grau de maturidade dos regimes democráticos. A própria concorrência política e a frequente alternância de partidos no poder motivam a diminuição do número desses cargos no longo prazo, como forma de diminuir as vantagens eleitorais do partido de situação.

Um tipo especial de burocrata é o tecnoburocrata. Este é um funcionário especializado que em geral dirige importantes órgãos públicos. No Brasil, os tecnoburocratas ganham identidade com os



Veja a breve matéria sobre o tema quarentena, no sítio do Servidor Público, acessando <tinyurl.com/cmkt8>. Acesso em: 27 jan. 2011.

 **Saiba mais**

Eugênio Gudin (1886–1996)

Engenheiro, economista e professor da UFRJ, foi também Ministro da Fazenda (1954). Influenciou fortemente as reformas institucionais que levaram à criação do Banco Central do Brasil. Fonte: Sandroni (1999).

Roberto de Oliveira Campos (1917–2001)

Diplomata, economista, escritor e professor, foi presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1958–1959) e Ministro de Planejamento (1964–1967). Fonte: <tinyurl.com/69g6z9k>. Acesso em: 28 fev. 2011.

Celso Furtado (1920–2004)

Advogado e economista, foi diretor do BNDE (1953). Idealizador e primeiro dirigente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), foi Ministro de Planejamento (1961–1964). Fonte: Sandroni (1999).

economistas e com os engenheiros que tiveram grande importância entre os anos 1950 e 1970. Essa variante do burocrata ajudou a criar o sistema financeiro brasileiro e as grandes empresas estatais, além de todo o sistema de planejamento governamental. Entre os exemplos mais importantes estão Eugênio Gudin, Roberto de Oliveira Campos e Celso Furtado.

PODERES E NÍVEIS DE GOVERNO

A questão fundamental que essa visão do processo político, baseada na concorrência entre partidos políticos, procura responder é: como os interesses dos cidadãos são em última análise atendidos?

Nas democracias, os políticos precisam concorrer entre si para conseguir que os cidadãos digam sim as suas plataformas e ideologias. A ligação entre os políticos e os burocratas tende a ocorrer de forma hierárquica dentro de cada poder.

A divisão em poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – é uma forma de dividir trabalho na burocracia governamental e, ao mesmo tempo, de diminuir o poder político. A divisão em níveis de governo também pode ser vista como uma desconcentração de poder e de busca de maior competição entre os políticos. Os grupos de

interesse também concorrem entre si, tanto em democracias quanto em regimes autoritários.

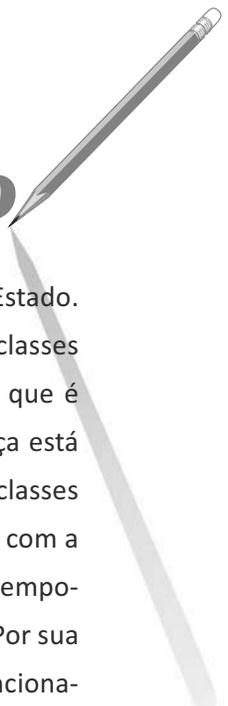
Nos regimes autoritários, a concorrência pode passar por longos períodos de estabilidade enquanto o monopólio é mantido, mas a contestação do poder por novos concorrentes pode gerar instabilidade até que o novo grupo consiga se legitimar politicamente. Mas isso, como nos mercados, também é competição. Assim, a resposta de como os interesses dos cidadãos são atendidos, embora com desvios eventuais, é pela competição política, de forma parecida com o que ocorre entre as empresas privadas.

Complementando...

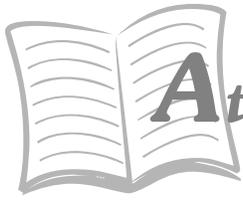
Amplie seu conhecimento por meio das indicações a seguir:

- 📌 *Estado e Teoria Política* – de Martin Carnoy. Esse é um texto didático que aborda as várias correntes marxistas.
- 📌 *Gramsci* – de Ivete Simionatto. Essa obra traz um aprofundamento acerca das ideias políticas gramscianas.
- 📌 *Fundamentos da Economia* – de José L. de Carvalho *et al.* Essa obra, em seu volume 1, capítulo 6, apresenta uma exposição didática da visão schumpeteriana da concorrência entre partidos, com ênfase nos tipos de agentes econômicos – cidadãos, políticos e tecnoburocratas.
- 📌 *O Fiscal do Fiscal e o Combate à Corrupção* – de João Rogério Sanson. Esse estudo aborda o papel da competição política no combate à corrupção. Disponível em: <<http://www.portalcse.ufsc.br/gecon/boletim/Boletim%2053.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2010.
- 📌 *Estudo: Suspeito de Corrupção tem Taxa de Reeleição Baixa* – da Agência Câmara. Essa publicação apresenta evidências de como a corrupção prejudica a reeleição. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=116832&pesq=L%FAcio%20Renn%F3>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

Resumindo



Nesta Unidade, você estudou duas teorias de Estado. A teoria gramsciana enfatiza a hegemonia de frações de classes sociais, mantida por uma visão de mundo, a ideologia, que é propagada por seus intelectuais orgânicos. Essa liderança está sujeita a contestações por parte de outras frações de classes que apresentam ideologias alternativas. No longo prazo, com a eventual crise da classe hegemônica, que pode resistir temporariamente até pela força, dá-se a alternância de poder. Por sua vez, a Teoria da Concorrência entre Partidos explica o funcionamento do Estado a partir de comportamentos individuais. Em um ambiente de alta concorrência entre os políticos, organizados em partidos políticos, a burocracia estatal, sob direção dos políticos, deve atender às preferências dos eleitores. Ao mesmo tempo, essa concorrência reduz as vantagens do poder ao mínimo necessário para reter os políticos interessados na atividade. Há, porém, fatores que restringem a velocidade de ajuste a mudanças nessas preferências, como a autonomia que os políticos têm de desconsiderarem os interesses de seus eleitores no curto prazo, como os eleitores que têm memória curta em relação aos atos dos políticos e como o fato de grupos de políticos evitarem a concorrência, o que é conseguido em alto grau por governos autoritários. Em comum, as duas teorias têm as ideias da possível alternância no poder e de como o atendimento das necessidades públicas é mais efetivo com essa alternância.



Atividades de aprendizagem

Agora chegou a hora de você recordar o conteúdo que estudou nesta Unidade. Para tal, preparamos para você algumas atividades, faça-as e não hesite em voltar ao conteúdo para respondê-las. Você deve redigir seu próprio texto, evite simplesmente copiar e colar. Em caso de dúvida, procure o seu tutor.

1. Qual é o papel da ideologia na hegemonia de um grupo sobre a sociedade civil?
2. Caracterize o conceito de hegemonia, relacionando-o à crise hegemônica e à revolução passiva.
3. Novas ideologias são usadas como instrumento de contestação ao grupo hegemônico. Como os conceitos de intelectual orgânico e de guerra de posição se encaixam nesse processo?
4. Considere as sentenças, a seguir, e indique-as como falsas ou verdadeiras. Justifique sua escolha.

Na teoria política inspirada na concorrência entre empresas:

- a) os cidadãos escolhem combinações de bens e de serviços públicos por meio de plataformas de partidos políticos;
- b) os burocratas são generalistas que tomam as decisões sobre as múltiplas questões que aparecem nas plataformas políticas; e
- c) plataformas políticas são um meio de reduzir custos de informação na hora de escolher entre diferentes combinações de bens e de serviços públicos.

UNIDADE 2

OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Distinguir entre diferentes tipos de bens, classificados de acordo com a forma como são consumidos;
- ▶ Identificar porque é muito caro cobrar por alguns tipos de benefícios ou conseguir indenização por sacrifícios sofridos;
- ▶ Avaliar o tamanho do setor público pela renda total auferida via tributos; e
- ▶ Distinguir entre duas conhecidas explicações de porque o setor público vem tendo participação crescente na economia nas últimas décadas.

A FRONTEIRA ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Caro estudante,

As decisões sobre a alocação de recursos em algumas sociedades são centralizadas e decididas por um corpo de funcionários públicos. Historicamente, em sociedades muito antigas, ocorreu a gradual descentralização das decisões de produção e de distribuição de bens com a ajuda de mercados informais e depois institucionalizados. Mas como podemos explicar essa descentralização? Por que nem toda produção de bens e de serviços é privatizável? Como explicar os casos em que o setor público apenas regulamenta a produção privada? Pela caracterização de diferentes tipos de bens e de serviços, você poderá explicar a divisão de trabalho entre o setor público e o setor privado.

Bons estudos!

Uma das sociedades antigas em que tudo era setor público foi o Império Inca. Outros casos dessa centralização foram os experimentos socialistas do século XX. O caso mais marcante historicamente foi o da sociedade russa, na forma do experimento socialista soviético. Nessas sociedades, as decisões alocativas eram totalmente centralizadas e decididas por um corpo de funcionários públicos, o que tornava a sociedade uma grande fazenda, como no Império Inca; ou uma grande fábrica,

Saiba mais

Império Inca

A Sociedade Inca tinha uma economia totalmente centralizada, a ponto de nem ter dinheiro como meio de troca, embora fosse sofisticada produtora de objetos de ouro e de prata. A produção de bens era administrada coletivamente nas próprias vilas e com trocas de bens também coordenadas coletivamente entre elas. O governo central cuidava principalmente da coordenação político-religiosa, do controle militar do império, da tributação e da infraestrutura de transporte. Fonte: Elaborado pelo autor.

 **Saiba mais** Experimento socialista soviético

O antigo império russo evoluiu para a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1922 e durou até 1991. Foi também um experimento social em que todas as decisões produtivas, especialmente no setor industrial, eram feitas por órgãos de planejamento central. Fonte: Elaborado pelo autor.

como no experimento socialista soviético. Historicamente, portanto, a partir de sociedades muito antigas, ocorreu a gradual descentralização das decisões de produção e de distribuição de bens com a ajuda de mercados informais e, depois, com mercados institucionalizados.

Como podemos explicar essa descentralização? Por que nem toda produção de bens e de serviços é privatizável? Como explicar os casos em que o setor público apenas regulamenta a produção privada?

A seguir, explicaremos a divisão de trabalho entre o setor público e o setor privado pela caracterização de diferentes tipos de bens e de serviços.

RIVALIDADE E EXCLUSÃO

Inicialmente, classificamos bens e serviços com base em duas características: a rivalidade no consumo e a exclusão de consumo. A característica da **rivalidade** tem um sentido físico, de ocupação de espaço. Um bem ou serviço consumido por uma pessoa é rival no sentido de que apenas ela pode fazer isso, pois no momento em que o consumo ocorre não há possibilidade de outra pessoa fazê-lo ao mesmo tempo.

Exemplos de bens ou de serviços com rivalidade: um delicioso prato de carne de sol, uma cerveja bem gelada, um copo de água fresca, um bom atendimento médico. Várias pessoas também podem consumir juntas uma porção de camarão acompanhada de uma cerveja bem gelada, mas as quantidades ingeridas por cada

pessoa são consumidas apenas por elas. Veja, em contraste, alguns exemplos de serviços não rivais: a defesa nacional ou os sinais de TV aberta. No caso de não rivalidade, muitas pessoas se beneficiam simultaneamente do serviço. Essa classificação de bens e de serviços segundo a rivalidade no consumo apenas admite duas opções: rival e não rival.

A característica da **exclusão** de consumo ocorre quando é possível impedir que alguém possa consumir um determinado bem ou serviço. A exclusão tende a ocorrer em casos de escassez do bem ou do serviço em questão. Bens livres, para os quais a disponibilidade está acima da demanda, tanto no presente como em um futuro não muito distante, podem ser consumidos à vontade sem gerar exclusão. Como exemplos, temos o ar que respiramos e a água. Veremos adiante que a poluição muda essa situação.

Como você considera ser possível efetivar essa exclusão? Quais os graus de exclusão admissíveis?

A exclusão pode ser difícil e cara, criando diferentes graus de exclusão possíveis. Do ponto de vista dos custos, há muitas possibilidades de formas de exclusão. Uma forma institucional de implementar a exclusão de consumo, que envolve convenções ou normas sociais, é a do reconhecimento de direitos de propriedade. A propriedade pode ser privada ou coletiva. A propriedade coletiva envolve a exclusão de quem não pertence àquele grupo social. Aliás, isso está implícito na defesa de territórios por forças armadas.

A propriedade privada envolve a exclusão de consumo dentro da própria sociedade. Assim, se você possui um livro e as demais pessoas reconhecem sua propriedade sobre ele, você pode impedir outras pessoas de o lerem. É por isso que você diz a seu amigo que poderá lhe emprestar o livro quando você não o estiver necessitando. Você também pode emprestar algum tipo de alimento com a expectativa de que terá de volta algo equivalente mais tarde. Se a devolução ocorrer, isso implica o reconhecimento de seu direito

de propriedade sobre o alimento emprestado. Contudo, quando se trata de amigos, é mais realístico considerar isso como doação. Eles até reconhecem seu direito de propriedade, mas a clássica resposta do “devo, não nego, mas pago quando puder” pode tornar inútil esse direito.

Os diferentes graus de exclusão dependem da tecnologia para isso e dos correspondentes custos. Por exemplo, excluir as pessoas de assistirem a um jogo de futebol envolve os altos custos de construção de um estádio. O conforto dado às pessoas, que nem sempre é lá essas coisas, vem acompanhado da exclusão dos não pagantes. São exemplos de exclusão a baixo custo: comidas de restaurantes, alimentos vendidos em feiras, remédios ou serviços médicos. Exemplos de exclusão cara: peixes num grande lago, em rios ou no mar; ou espaços para veículos rodarem numa estrada. Os sinais da TV aberta são um exemplo em que se desiste da exclusão, embora TV a cabo ou por satélite sejam exemplos de exclusão possível para um serviço não rival, apesar dos altos custos. Se alguém contratar os serviços de uma empresa privada para obras de saneamento na área de sua residência, terá muitas dificuldades em excluir os vizinhos desse benefício. Logo, a classificação dos bens pela possibilidade da exclusão de consumo envolve um número muito grande de tipos de bens possíveis.

Combinando as duas formas de classificação de bens e de serviços, ou seja, segundo a rivalidade ou a exclusão, podemos definir vários tipos de bens. Em um extremo da dupla classificação, se o bem é não rival no consumo e se a exclusão é muito cara, ele é chamado de **bem público**.

Note que nessa definição não dizemos que o bem tem de ser produzido pelo setor público para que seja caracterizado como bem público. Por exemplo, em regiões de fronteira, onde os serviços de segurança pública ainda não chegaram ou são ineficazes, as pessoas podem formar uma brigada de voluntários ou até de vigias particulares

para se protegerem de ladrões de gado. Assim, todos os agricultores e os criadores de gado da área são protegidos simultaneamente. Isso também ocorre quando as pessoas pagam por serviços de vigilância em uma determinada rua. Em algumas regiões do Brasil, as pessoas fazem trabalho comunitário para a limpeza de riachos e de valetas de escoamento de água e de esgoto, com benefício simultâneo para toda a localidade. A principal consequência para os que não colaboram é, às vezes, o isolamento e o tratamento com o olhar de desprezo dado aos indivíduos que tiram proveito excessivo de seus pares.

No outro extremo, se o bem envolve rivalidade e a exclusão é de baixo custo, ele é um **bem privado**. Esse é o caso da carne de sol e da cerveja.

A linguagem midiática tende a definir bens privados como aqueles com provisão de mercado e bens públicos como aqueles de provisão pública. Em geral, isso reflete um estudo apressado desses conceitos, mas é possível que a influência da mídia, no uso do termo, seja maior do que a da academia no longo prazo.

Um caso intermediário ocorre quando o bem é rival, mas a exclusão é cara. Esse é o caso dos **bens de uso comum**. Um exemplo bastante relevante para nossa época é a camada de ozônio e a atmosfera como um todo. A emissão de gases que destroem uma parte da camada de ozônio, na realidade consome aquela parte da camada. Como é difícil definir quem é o dono da camada, quem chegar primeiro a consome.

Isso é ilustrado mais diretamente por áreas de pesca. Como é difícil definir a propriedade da maioria das áreas de pesca, especialmente nos mares internacionais, os donos dos grandes peixes ameaçados de extinção são os que primeiro os capturam. Contudo, se esses pescadores colocarem esses peixes de volta no mar, outros podem pescá-los e o sacrifício de não consumi-los terá sido em vão. O sacrifício é individual, mas o benefício de deixar os peixes atingirem à idade apropriada para não os ameaçar de extinção é dividida com todos os pescadores. Logo, o sacrifício de deixar para pescar mais tarde é muito maior do que o benefício de deixar para depois.

Porém, há situações em que a exclusão é viável, seja por acerto comunitário ou internacional, como os acordos para a preservação

Você verá mais sobre a regulação de empresas de utilidade pública na disciplina *Gestão da Regulação*.

de espécies de baleias, os quais podem ocorrer por **regulação estatal**, dentro de países ou de mares cercados por poucos países. No caso da pesca, é possível haver a exclusão quando se definem direitos de propriedade sobre pequenas lagoas, como o sistema “pesque e pague”, mas, nessas situações, a pesca deixa de funcionar em regime de recursos de uso comum para se tornar um bem privado.

Podemos sistematizar essa classificação de bens com ajuda do Quadro 1. Para a combinação de rivalidade com baixos custos de exclusão, conforme o Quadro 1, temos o caso dos bens privados puros. Outro caso extremo é de bens públicos puros, normalmente mencionados na literatura de finanças públicas apenas como bens públicos. A variabilidade dos custos de exclusão gera casos mistos. Fica fácil também localizar os bens de uso comum:

		RIVALIDADE	
		SIM	NÃO
CUSTO DE EXCLUSÃO	BAIXO	Privado puro	Público privatizável
	NÍVEIS INTERMEDIÁRIOS	Misto	Misto
	ALTO	Uso comum	Público puro

Quadro 1: Tipos de bens, segundo o custo de exclusão e a rivalidade

Fonte: Adaptado de Jones (2000)

A partir da explicação da fronteira entre os setores público e privado, podemos concluir que os Estados poderiam liberar para a atividade privada aqueles bens em que a exclusão é barata, independente de o bem ser rival ou não no consumo. Por exemplo, a produção e até a provisão de remédios são em geral atividades do setor privado, dada a facilidade da exclusão. Já a provisão de serviços de segurança pública, cuja exclusão é difícil, normalmente fica nas mãos do setor público, embora a produção possa ocorrer via setor privado. Isso também ocorre com a infraestrutura de transporte. Por exemplo, o Estado provê os serviços de estradas e de portos, mas a produção é privada, com pagamento pelo Estado, que na verdade apenas repassa tributos.

EXTERNALIDADES

O entendimento relativo às razões pelas quais a produção de bens e de serviços claramente privados e a de bens rivais de exclusão barata é muitas vezes mantida publicamente necessita de mais um conceito: o de **externalidades**. No caso de bens privados puros, o preço pago pelos compradores reflete os benefícios proporcionados a eles por esses bens, enquanto o mesmo preço, do ponto de vista dos vendedores, reflete os custos de produção. Mas há casos em que benefícios ou custos estão envolvidos sem que as instituições permitam a cobrança de tais benefícios ou o ressarcimento de custos. Não há, portanto, um mercado para tais benefícios ou custos. É uma falha institucional que impede o acerto entre as partes do negócio sobre o que é a mercadoria ou de como cobrar adequadamente por ela. Do ponto de vista institucional, o mais comum é dizer que ocorre uma falha do mercado.

Se há custos desconsiderados ou externos a uma transação de mercado, dizemos que ocorrem **externalidades negativas**. Nesse caso, a produção seria superior à obtida se todos os custos fossem considerados. Um exemplo importante é o de agroindústrias avícolas que poluem um rio. A poluição afeta o uso do rio como fonte de água potável ou de lazer para a população rio abaixo. Os compradores de frango nos supermercados pagam um preço inferior ao que pagariam se os custos de evitar a poluição fossem considerados. A quantidade de equilíbrio entre oferta e demanda nesse mercado é maior do que a compatível com os verdadeiros custos, chamados de custos sociais.

Em princípio, drogas são bens privados. No entanto, seus efeitos psicológicos redundam em comportamentos socialmente inadequados, que, muitas vezes, resultam em violência contra terceiros, como no caso de acidentes de trânsito, ou em doenças altamente custosas para usuários e para pessoas expostas indiretamente a seus efeitos, como é o caso dos derivados do tabaco. Em uma sociedade com acesso universal à saúde, isso resulta também em sobrecarga nas despesas públicas. A solução para essas externalidades negativas tem sido a proibição pura e simples de seu consumo ou a sua restrição,

Releia o trecho sobre o conceito de elasticidade na Unidade 3 da disciplina Introdução à Economia.



ignorando as preferências dos usuários. Uma solução frequente, que respeita as preferências dos usuários, é a tributação bastante alta das drogas lícitas de forma a compensar a sociedade por esses custos. Mas nos casos de viciados, cuja **elasticidade-preço** da demanda é extremamente baixa, de modo a incorrer em pequena queda de quantidade demandada por conta de grandes variações de preços, a tributação tem o efeito indesejado de piorar a situação de pessoas de baixa renda e, também, de aumentar as despesas públicas de saúde.

Mas há casos em que ocorrem **externalidades positivas**, por conta de benefícios que são desconsiderados em uma dada transação. Por exemplo, uma empresa privada investe em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de novos produtos, mas pode ter os resultados copiados por outras empresas que se beneficiarão sem ter contabilizado todos os custos. Isso vale também para a autoria de trabalhos intelectuais. Como as empresas que efetivamente gastam em P&D apenas contabilizam seus próprios benefícios, investirão menos em P&D do que se pudessem cobrar por todos os benefícios gerados para a sociedade.

Outro exemplo é o de um indivíduo que tem hábitos de limpeza e de ordem ao redor da sua residência, embelezando-a com jardins, mas evitando os criadouros de insetos transmissores de doenças. Ele gera, desse modo, benefícios para os vizinhos. Como ele tem custos para fazer isso, só levará em consideração os próprios benefícios, que têm talvez mais a ver com a própria satisfação de viver num ambiente bem organizado do que com o combate a epidemias. O resultado é um menor investimento nesse tipo de atividade do que seria o nível ótimo para a sociedade. Mas se vários vizinhos tiverem preferências parecidas, poderá ocorrer um efeito em rede, em que quanto mais pessoas fizerem o mesmo, maiores serão os benefícios para o grupo em termos puramente estéticos. Nesse caso, haveria um efeito adicional de combate à proliferação dos mosquitos.

Esses benefícios ou sacrifícios extras podem envolver os diferentes tipos de bens, segundo a rivalidade e a exclusão. Em geral, os casos de não rivalidade e de altos custos de exclusão são mantidos nas mãos do Estado. Contudo, se os custos de exclusão forem relativamente baixos, a externalidade pode ser solucionada via

contratos mercantis. Podemos pensar no exemplo de um produtor de mel de abelha beneficiando plantadores de frutas das redondezas. Normalmente, esse serviço não é remunerado e o produtor de mel leva em conta somente seus próprios benefícios. Dependendo do tamanho dessas atividades, pode ser viável a alguém se especializar no serviço de polinização, deslocando as colmeias de acordo com a remuneração recebida de produtos que se beneficiem de uma polinização mais intensiva.

Há casos em que mesmo se tratando de bens privados, o governo mantém a sua produção pública. Um exemplo importante disso foi a produção de aço brasileiro por uma empresa estatal, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Criada na Era Vargas para produzir e comercializar um bem privado puro, a CSN envolvia externalidades ligadas à defesa nacional, segundo a avaliação político-militar durante um período de grandes guerras mundiais. Em decorrência disso, o Governo Federal considerou essencial, à época, que o controle total da produção fosse público.

Bens ou serviços não rivais têm uma dimensão espacial, o que pode lhes dar características locais. Um primeiro exemplo em que podemos pensar é a iluminação pública, cujo alcance do serviço é limitado pela potência das lâmpadas. É apenas naquele perímetro que várias pessoas podem se beneficiar do serviço simultaneamente. Outro exemplo é da proteção contra certas doenças via obras de saneamento. Dada a dificuldade de exclusão de beneficiários, esses são serviços encampados pelo setor público.

Podemos pensar que o mesmo vale para externalidades. Imagine como a poluição industrial de um rio pode afetar vários países ou, em menor grau, vários municípios. Um problema contemporâneo importante é a poluição atmosférica e a forte possibilidade de aquecimento global.

Nesses casos, as diferentes unidades políticas precisariam coordenar suas ações, como faria um grupo de indivíduos em uma vila remota para resolver problemas de externalidades. Dentro de um país, a própria organização do governo em diferentes níveis pode ser parcialmente explicada pelas demandas locais. A iluminação pública, por exemplo, tem decisões completamente locais. No entanto, a poluição de um rio que afeta vários municípios ao mesmo tempo já seria uma questão regional ou estadual. Quando esses diferentes níveis de governo têm relativa autonomia, temos a intervenção da estrutura federal de governo.

Portanto, a fronteira entre os setores público e privado é explicável, em boa medida, pela existência de bens com possível rivalidade, diferentes graus de exclusividade e de externalidade associados a bens que normalmente ficariam nas mãos do setor privado. Quando ultrapassamos a fronteira do privado para o público, dizemos que há falhas nas instituições de mercado que levam a ou mantêm a produção estatal.

REGULAMENTAÇÃO DE UTILIDADES PÚBLICAS

Há uma área cinzenta na fronteira entre os setores público e privado que vai além das consequências das externalidades. Um exemplo disso é a **regulamentação de atividades** sob concessão pública. Alguns serviços, mesmo quando produzidos pelo setor privado, estão sujeitos à regulamentação especial, em comparação com as atividades usuais de produção de bens privados puros. Uma das razões para isso é que a tecnologia de produção e a natureza do bem ou do serviço implicam grande poder de mercado, ou **monopólio natural** para as empresas produtoras. Esse é o caso da produção e da distribuição de energia elétrica, do transporte público, dos serviços portuários, entre outros. O excesso de poder de mercado, quando não contestável por concorrentes potenciais, leva a preços relativamente altos e a produções relativamente baixas se comparados aos que a organização faria em um contexto competitivo. Isso motiva, muitas vezes, a regulamentação de preços desses setores.

Mas como regulamentar essas atividades? Quais as alternativas para o controle de preços em serviços sob concessão pública?

A regulamentação de atividades sob concessão pública pode ser feita de várias maneiras. Uma delas é pela garantia institucional da concorrência entre as empresas privadas. Para isso, existem no Brasil vários **órgãos de defesa da concorrência**, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria de Direito Econômico (SDE). Para alguns setores, foram criadas as agências

Releia a Teoria da Regulação apresentada de forma mais ampla na Unidade 6 da disciplina *Introdução à Economia*.

Releia a discussão sobre monopólios apresentada na Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*.

Conheça alguns desses órgãos, consultando os sites sugeridos na seção *Complementando*.

reguladoras setoriais, como a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Para proteção contra pressões das próprias empresas reguladas e para garantir que motivações políticas governamentais de curto prazo não interfiram na regulamentação dos serviços, essas agências em geral têm uma razoável autonomia de decisão, e seus diretores têm mandatos que não coincidem com os mandatos dos políticos.

Outra maneira de regular as utilidades públicas é pelo controle dos preços do setor, ou melhor, pela definição dos reajustes. A ideia é considerar as variações de custos de produção, o que inclui os bens e os serviços, entre os quais os de mão de obra, utilizados na produção do serviço. O ideal seria definir preços que cobrissem os custos por unidade decorrentes de variações de produção a partir do nível de produção em que a empresa opera. Isso é chamado de cobrança pelo **custo marginal***. Mas a cobrança pelo custo marginal pode gerar prejuízos para a organização. Essa forma de cobrança não garante a cobertura dos custos totais, pois é preciso considerar também os custos fixos, que são os que a empresa tem independentemente de produzir algo, e os **custos de oportunidade***. Em caso de estatização, é um custo de oportunidade para a sociedade.

Para evitar o prejuízo no longo prazo, que inviabilizaria a organização e a própria produção privada do serviço, uma forma alternativa de regulação de preços é dividir o custo total pelo número de unidades produzidas e definir o preço por esse custo médio. O problema com essa regulação é que as empresa têm incentivos para relaxar na eficiência técnica. A busca da eficiência técnica depende de incentivo à minimização dos custos para cada nível de produção. Na determinação do preço pelo custo médio, também os níveis de custos acima do mínimo serão cobertos, pois a identificação desse mínimo, na ausência de critérios de lucratividade, é muito difícil. No longo prazo, o objetivo de reduzir preços não seria atendido, com o risco de o preço tornar-se superior ao de monopólio. O órgão regulador pode tentar um controle total da empresa com funcionários que de alguma forma se importem com a lucratividade do capital aplicado na atividade. Nesse contexto, estaríamos falando de um arranjo diferente, pois seria, efetivamente, a estatização do setor.

*Custo marginal – variação no custo total por unidade produzida de um bem a partir de determinado nível de produção; o que significa que os custos fixos não o influenciam. Fonte: Elaborado pelo autor.

*Custo de oportunidade – custos representados pelos recursos próprios, como capital e mão de obra, que deixam de ter remuneração no mercado ao serem utilizados na própria empresa. Fonte: Elaborado pelo autor.

Podemos ainda regular pela definição de preços, tendo uma margem de lucro sobre o capital que seja socialmente aceitável para o setor. Nesse caso, a busca ainda seria por preços próximos do custo médio. Dependendo da estrutura de custos, o setor público pode ter de dar subsídios a essas empresas a partir do orçamento público.

Como você pode ver, há muitas alternativas para a regulação de preços em áreas de utilidades públicas se o Estado quiser estimular maior produção e melhores preços para a população.

Além dessas atividades, o Estado pode produzir diretamente bens e serviços, o que veremos na Unidade 4 pelas despesas orçamentárias. Outra atividade fundamental é a redistribuição de renda, a ser discutida também na Unidade 4. Nossos próximos passos serão, inicialmente, definir uma medida do tamanho relativo do setor público e, depois, explicar sua crescente participação na economia ao longo das últimas décadas.

Evite usar a expressão carga tributária em sentido equivalente à estrutura tributária (lista de tributos vigentes no país), pois são conceitos diferentes. Para lembrar o conceito de PIB, releia o trecho sobre Macroeconomia da Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*.



*Imposto inflacionário – incide sobre o dinheiro em circulação e é calculado pelo custo de oportunidade de as pessoas reterem esse dinheiro menos as despesas de produzi-lo. Fonte: Elaborado pelo autor.

CARGA TRIBUTÁRIA

A **carga tributária**, que é dada pela relação entre a arrecadação tributária e o Produto Interno Bruto (PIB), propicia uma das formas de medirmos o tamanho da intervenção do Estado na economia.

Essa carga ignora a transferência de renda do setor privado para o setor público decorrente da alta emissão monetária, que pode ser significativa em anos de alta inflação, com o correspondente **imposto inflacionário*** chegando a vários pontos percentuais do PIB. No período de 1990 a 1994, por exemplo, o Governo Federal brasileiro arrecadou 3,3% do PIB dessa forma (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 31). Atualmente, com a relativamente baixa taxa de inflação, o imposto inflacionário representa uma fatia insignificante do total arrecadado e, por isso, omite-se essa fonte de receita no cálculo da carga tributária.

Além disso, a estimativa varia de acordo com a instituição que a calcula, por conta de pequenas diferenças de definição do conceito. São itens, como multas, juros, contribuições de melhoria etc., que podem levar a diferenças em torno de dois pontos percentuais do PIB.

A carga tributária brasileira tem variado bastante ao longo do tempo. Rezende (2001, p. 26) apresenta uma longa série de dados sobre a carga tributária brasileira, de 1947 a 1994, com base em dados levantados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados anuais são comparáveis entre si e estão ilustrados na Figura 1. A carga tributária era de apenas 15% em 1947. Subiu levemente para ao redor de 20% no período da construção de Brasília e, no período de saneamento das contas públicas dos anos 1960, subiu para novo patamar, em torno de 25% do PIB. Com os vários planos de estabilização econômica

que visavam ao controle da alta inflação brasileira, um novo patamar foi atingido no início dos anos 1990, aproximadamente 30% do PIB. Embora o gráfico não apresente esse período, a partir do Plano Real, em meados dos anos 1990, a carga tributária girava em torno de 33%, com tendência de alta. Segundo a Secretaria da Receita Federal, a carga tributária brasileira atingiu 34% do PIB em 2006 (BRASIL, 2007). Nesses mais de 50 anos, a carga tributária subiu sistematicamente, mais do que dobrando sua participação no PIB. Isso significa que a arrecadação tributária cresceu muito mais rápido do que o próprio PIB.

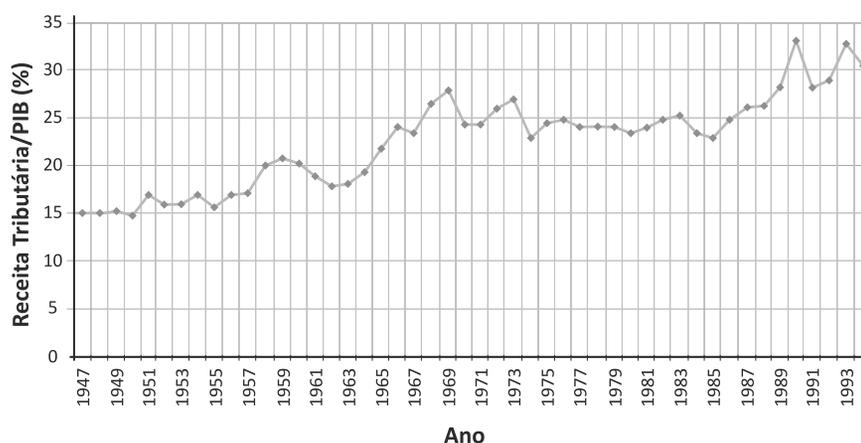


Figura 1: Brasil – carga tributária – 1947–1994

Fonte: Rezende (2001, p. 26)

No **federalismo fiscal** brasileiro, a carga tributária é dividida em três níveis de governo. Ainda com base no documento da Secretaria da Receita Federal (BRASIL, 2007), o Governo Federal teve a maior participação na arrecadação de tributos em 2006, com 69,4%, seguido pelos governos estaduais, com 26,3%, e pelos governos municipais, com 4,3%. No sistema federal brasileiro há forte redistribuição de recursos. Isso é feito basicamente pelo Fundo de Participação dos Estados e pelo Fundo de Participação dos Municípios. Além disso, alguns tributos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), são compartilhados entre Estados e municípios, embora sejam arrecadados apenas pelos Estados.

Outra forma de medir o tamanho do setor público é pelas despesas públicas em relação ao PIB. A principal diferença em relação à carga tributária é a possibilidade de o resultado orçamentário não ser nulo. Por exemplo, o Governo pode gastar menos do que arrecada. Nesse caso, tem um superávit. A situação usual, inclusive no Brasil, é a de se gastar mais do que se arrecada e, por isso, o governo apresenta déficit em suas contas, resultando em um coeficiente de “despesa/PIB” maior do que a carga tributária. Esses déficits públicos são cobertos normalmente por meio de empréstimos, o que possibilita um nível de despesa superior à receita. No período da alta inflação brasileira dos anos 1990, o déficit chegou a 19% do PIB (REZENDE, 2001, p. 26). Portanto, a medida do tamanho do setor público calculada pela despesa dá uma ideia melhor do quanto das despesas totais da economia é comandado pelo Estado.

Por que, então, a carga tributária, eventualmente corrigida pelo imposto inflacionário, é mais usada como medida do tamanho do setor público?

Porque as despesas incluem os pagamentos de juros da dívida pública, por exemplo. Essas despesas, do ponto de vista da sociedade, não implicam transferência de recursos produtivos para o setor público. Se a sociedade fosse vista como uma pessoa física, seria como transferir dinheiro de um bolso para outro. No entanto, veremos, na Unidade 5, que uma dívida pública muito alta pode, dependendo da situação, reduzir o padrão de vida das pessoas no futuro.

A CRESCENTE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Até aqui, vimos, com base na carga tributária, que o setor público brasileiro cresceu em relação ao setor privado nas últimas décadas. Há duas explicações usuais para isso. Uma delas parte das demandas que o desenvolvimento econômico impõe ao setor público. A outra explicação considera que o processo político tem características intrínsecas que levam ao aumento da participação do setor público.

A LEI DE WAGNER

Wagner estudou as pressões crescentes sobre o Estado como forma de promoção do progresso social e, ao mesmo tempo, constatou as mudanças nas fontes de receita pública, que haviam passado de receitas de atividades produtivas para tributação. Com a industrialização

crescente em muitos países, temos maior grau de urbanização e de crescimento populacional. Quando a renda média de um país cresce, a demanda de serviços públicos cresce mais rápido ainda. Essa maior renda traz consigo a demanda de serviços mais sofisticados e complexos devido ao progresso tecnológico. Por exemplo, quando o país é rico o suficiente, ele pode fornecer melhores serviços de saúde a uma fatia maior da população, em vez de apenas combater



Saiba mais

Adolph H. G. Wagner (1835–1917)

Economista alemão e professor em diversas universidades alemãs e austríacas. De sua obra, o livro *Finanzwissenschaft* (Ciência das Finanças) é o mais lembrado. Fonte: Adaptado de Sandroni (1999).

*Lei de Wagner – hipótese de que à medida que o nível de renda *per capita* se eleva em países que se desenvolvem industrialmente e se urbanizam, cresce a importância relativa do setor público. Fonte: Elaborado pelo autor.

epidemias e fornecer serviços básicos. Essa explicação, aprofundada posteriormente por outros estudiosos de finanças públicas, é, às vezes, denominada **Lei de Wagner***.

Com o maior nível de atividade econômica, crescem também as demandas de função regulatória, que afetam os custos de realizar cada transação econômica. Mas a regulamentação de atividades econômicas é uma faca de dois gumes, pois tanto facilita as negociações entre as pessoas e as organizações, minimizando conflitos, quanto dificulta e aumenta custos quando é detalhada demais. É o processo legislativo, essência do processo político, que pode atingir um nível mais adequado dessa atividade regulatória para cada época. As demandas de atividades de segurança também crescem com a população e a industrialização.

Do mesmo modo, crescem as demandas de diferentes tipos de infraestrutura de apoio à atividade econômica. Por fim, talvez mais importantes sejam os gastos com educação, saúde e redistribuição de renda. Essas atividades decorrem também de novos valores que a sociedade pode usufruir à medida que enriquece, como a de que é inaceitável que pessoas vivam em extrema penúria numa sociedade cuja maioria da população tenha razoável padrão de vida.

Contudo, se o produto por pessoa, gerado no país, for muito baixo, aquilo que o setor público poderá comprar com alta carga tributária será de qualidade média inferior ao que um país mais rico pode comprar a partir de uma carga tributária menor. Há uma interação entre os setores público e privado, especialmente via gastos de educação, saúde e infraestrutura, que condiciona o próprio ritmo de crescimento do produto por pessoa. Por isso, não é válido o argumento de que o Brasil tem alta carga tributária, mas serviços públicos — como os de educação e de saúde — de baixa qualidade quando comparado com países mais ricos. O que devemos perguntar é qual a ligação entre a carga tributária e o nível do produto por pessoa, o que passa pela **forma como o governo gasta sua arrecadação de impostos.**

Esse assunto será discutido na seção *Avaliação do investimento público* da Unidade 4.



SITUAÇÕES POLÍTICAS EXCEPCIONAIS

A outra explicação para o crescente tamanho do setor público, desenvolvida nos anos 1960 por Alan Peacock e Jack Wiseman, é que a crescente demanda por gastos públicos tem restrições políticas e econômicas. As pessoas querem os benefícios dos gastos públicos, mas resistem ao correspondente aumento da carga tributária. Os políticos sabem disso, mas também gostariam de taxar mais para distribuir mais benefícios, pois tal distribuição é essencial na obtenção de votos. Em uma democracia competitiva, um comportamento que tendesse aos altos gastos públicos seria eliminado no longo prazo se a estrutura desses gastos ficasse muito desalinhada com as preferências dos eleitores. Mesmo na teoria gramsciana, a preocupação em manter a hegemonia do grupo dominante teria o efeito parecido de atender às demandas de serviços públicos da população, apesar de uma estrutura enviesada em favor do grupo dominante.

Em situações excepcionais, a população tolera aumentos da carga tributária. Na Europa, as situações excepcionais que levaram a significativos aumentos da carga tributária foram as grandes guerras e a depressão econômica dos anos 1930.

No Brasil, essas situações ocorreram durante a implementação do plano desenvolvimentista do Governo Juscelino Kubitschek, no período de saneamento das finanças públicas do Governo Militar, para controlar a inflação em meados dos anos 1960; e, depois, em novo combate à inflação, desta vez pelos governos civis, a partir do final dos anos 1980. Essas situações excepcionais viabilizaram o atendimento às pressões de demanda já latentes por conta de uma industrialização dirigida pelo Estado e pela consequente aceleração da urbanização a partir dos anos 1950.



Saiba mais

Juscelino Kubitschek (1902–1976)

Médico, militar e político brasileiro. Conhecido como JK, foi presidente do Brasil entre 1956 e 1961 e o responsável pela construção da nova capital federal, Brasília. Fonte: <www.memorialjk.com.br>. Acesso em: 15 out. 2010.

Essas considerações parecem indicar que, em situações excepcionais, os países atingiriam uma economia totalmente estatizada. Reflita sobre isso e leia com atenção o que segue:

Alguns países, principalmente os países nórdicos, sem a consideração dos países socialistas de economia totalmente estatizada, atingiram participações superiores a 50%, contudo, estabilizaram esse indicador. É possível que depois de certo nível de renda média do país, a carga tributária flutue em função da percepção dos políticos de que o eleitorado deseja um descanso e, portanto, quer diminuir ou estabilizar a carga tributária. Depois desse período de descanso, o eleitorado pode se tornar aberto a maior carga em nova situação excepcional.

Recentemente, em vários países latino-americanos, cresceu um movimento a favor de maior participação do Estado na economia, especialmente como produtor de bens e de serviços, por influência do movimento bolivariano da Venezuela. A Argentina, ainda sob influência do peronismo, também voltou a aumentar o papel do Estado-produtor. Esse tipo de movimento tem ocorrido em países que dependem de *commodities* altamente valorizadas no mercado internacional, como é o caso do petróleo. Essa valorização dá vantagens de arrecadação tributária e, portanto, vantagens políticas à estatização das empresas ligadas a essas *commodities*.

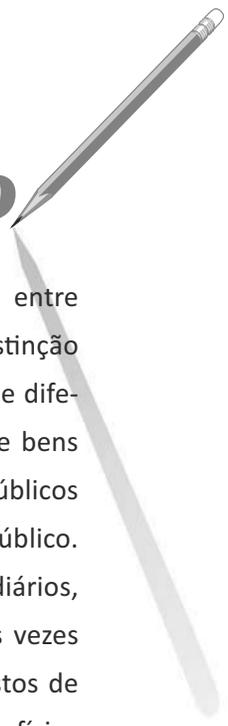
Os gastos públicos complementam os investimentos privados e, em geral, aumentam sua produtividade. Entretanto, gastos públicos excessivos podem induzir efeitos negativos sobre a produtividade média da economia.

Complementando...

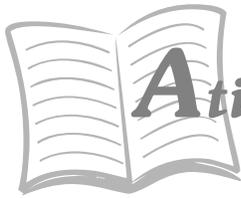
Para ampliar seus conhecimentos sobre o que estudamos nesta Unidade, faça as leituras indicadas a seguir:

- 📌 *Tahuantinsuyo: o Estado Imperial Inca* – de Luiz C. T. Freitas. O capítulo 4 dessa obra aborda a economia da sociedade Inca. Para conferi-lo, acesse o sítio <www.luzcom.br/inca/livro/html/>. Acesso em: 31 jan. 2011.
- 📌 *Introdução à Economia* – de N. Gregory Mankiw. Os capítulos 10 a 12 dessa obra apresentam mais detalhadamente os bens públicos, os bens de uso comum e as externalidades. O capítulo 15 apresenta uma abordagem introdutória ao controle dos monopólios, pressupondo o estudo de custos de produção no capítulo 13.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. O capítulo 1 dessa obra aborda a Lei de Wagner e a explicação de Peacock e Wiseman, e os capítulos 2 e 18 apresentam o federalismo fiscal brasileiro.
- 📌 *Economia do Setor Público* – de Flávio Riani. O capítulo 4 dessa obra apresenta mais detalhes sobre a Lei de Wagner e a explicação de Peacock e Wiseman.
- 📌 *Portal do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)* – nesse sítio, você pode comparar metodologias e estimativas de carga maior, analisando os dados sobre a carga tributária do 1º semestre de 2008. Disponível em: <www.ibpt.com.br>. Acesso em: 21 out. 2010.
- 📌 *Portal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)* – conheça mais sobre esse órgão de defesa da concorrência. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
- 📌 *Portal da Secretaria de Direito Econômico (SDE)* – conheça mais sobre esse órgão de defesa da concorrência. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sde/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
- 📌 *Portal da Agência Nacional do Petróleo (ANP)* – conheça mais sobre essa agência reguladora. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
- 📌 *Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)* – conheça mais sobre essa agência reguladora. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

Resumindo



Nesta Unidade, explicamos a divisão de tarefas entre o setor público e o setor privado. Começamos pela distinção entre bens que podem envolver rivalidade no consumo e diferentes custos de exclusão. Com isso, distinguimos entre bens privados puros e bens públicos puros, sendo os bens públicos puros os que historicamente predominam no setor público. Esclarecemos que há também vários casos intermediários, como o de bens de uso comum, embora rivais, muitas vezes são administrados publicamente por conta de altos custos de exclusão. Além disso, há as situações em que certos benefícios ou custos ocorrem conjuntamente. É o caso das externalidades. Isso explica ocorrências em que bens privados puros são produzidos pelo setor público por conta de envolverem conjuntamente, por exemplo, um bem público. Pelo lado institucional, o Estado tem o papel de regular muitas atividades econômicas, como o caso do monopólio natural, para compensar falhas decorrentes de poder de mercado. Por fim, explicamos o crescente tamanho do setor público, tanto pela demanda de serviços públicos, ligada à industrialização e à urbanização, quanto pela descontinuidade do processo político, em que situações fora do comum tornam aceitáveis uma maior carga tributária.



Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento dos assuntos abordados nesta Unidade, realizando as atividades propostas, a seguir. Se precisar de auxílio, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Diferencie, com exemplos, os conceitos de bem público puro e de bem privado puro.
2. As rodovias são um tipo de infraestrutura de transporte. A construção e a manutenção de rodovias, às vezes, é feita pelo Estado e, às vezes, pelo setor privado. Classifique os serviços de rodovias com base nos conceitos de rivalidade, de exclusividade e de externalidade. A partir dessa classificação, tente explicar a variedade de arranjos institucionais para a provisão desse serviço.
3. Contraste as explicações de Wagner e de Peacock e Wiseman sobre a crescente participação do setor público na economia.
4. Visite o sítio da Secretaria da Receita Federal, disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2010, ou do IBPT, disponível em: <www.ibpt.com.br>. Acesso em: 14 dez. 2010, e verifique os últimos dados sobre a carga tributária no Brasil. Como está a tendência tributária? Discuta com seus colegas ou com o seu tutor sobre isso.

UNIDADE 3

TRIBUTO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Classificar as receitas orçamentárias, segundo vários critérios;
- ▶ Distinguir entre incidência legal dos impostos e incidência do ponto de vista econômico; e
- ▶ Buscar dados sobre as principais fontes de receita do setor público incluídas no orçamento público federal.

RECEITAS

Prezado estudante,

Nesta Unidade, abordaremos a receita orçamentária e os principais tributos brasileiros. Reflita conosco:

Para gastar, o governo precisa ter fontes de renda. Além dos tributos, quais são as demais fontes? Você já observou que o governo gasta em nome dos cidadãos, que também são os contribuintes? Como muitos tributos incidem sobre as vendas de bens e de serviços, quais são as consequências sobre os preços e as quantidades a partir de uma situação de equilíbrio entre oferta e demanda de mercado? Como fica a renda das pessoas que compram ou vendem esses bens? Será que o efeito sobre os preços ocorre de acordo com o que é calculado contabilmente e como previsto na legislação tributária brasileira? Você perceberá que a incidência de impostos nem sempre é o que parece ou como é discutida na mídia.

Vamos, então, ao assunto! Boa leitura!

TRIBUTOS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS

A **receita orçamentária** é subdividida, segundo a categoria econômica, em:

- ▶ **Receitas correntes:** incluem a arrecadação de tributos, as receitas de atividades produtivas e, no caso de governos estaduais e municipais, as transferências correntes.
- ▶ **Receitas de capital:** incluem empréstimos e vendas de bens.



A classificação orçamentária é estudada mais detalhadamente nas disciplinas *Contabilidade Pública e Orçamento Público*, dos Módulos 3 e 6, respectivamente.

Os **tributos** assumem várias formas. Uma forma é o **imposto** que, como o nome já diz, compõe o lado compulsório do financiamento dos gastos públicos. De fato, quando esse rateio é feito pelo Estado, este usa seu monopólio do uso da força também para cobrar impostos. Outra forma de tributo é a **taxa**, que em geral reflete algum tipo de serviço público cujo benefício é atribuível ao contribuinte. Muitas vezes, as taxas são cobradas pelo simples fato de os serviços estarem à disposição das pessoas, que são obrigadas a pagar, mesmo que não queiram desfrutar do serviço. Temos também a **contribuição de melhoria**, cobrada em função de benefícios recebidos por obras públicas. Um exemplo de melhoria é a valorização de um imóvel particular por conta do asfaltamento de uma rua com recursos públicos.

Uma categoria especial de receita do governo é a **contribuição social e econômica**, em geral criada para algum fim especial, e não considerada como receita tributária. Nem sempre o objetivo da contribuição social é mantido, mesmo que a cobrança continue. Como exemplos de contribuições, podemos citar: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); as contribuições para a previdência social, tanto dos empregados quanto dos empregadores; e a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), criada com a intenção de financiar gastos de saúde e revogada no final de 2007.

BASE TRIBUTÁRIA

Os tributos são cobrados e calculados sobre diferentes **bases tributárias**. Uma base importante é o valor da **propriedade** de alguma coisa. Como exemplo, temos a propriedade de imóveis, de terras e de automóveis. Sobre essas bases, você certamente conhece o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Outra base é o valor das **vendas de ativos reais**, tal como a venda de imóveis. O principal exemplo é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cobrado pelos governos municipais.

Um terceiro tipo importante de base para impostos é a **venda de mercadorias**, tanto de bens quanto de serviços. Os mais conhecidos são o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cujas percentagens aparecem em alguns tipos de notas fiscais.

Uma quarta base é dada pelos **fluxos de renda**, como salários, lucros e aluguéis. Os assalariados certamente prestam atenção nos descontos que aparecem em contracheques, como a Contribuição para a Previdência Social (CPS) e o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). O IRPF também incide sobre aluguéis e algumas outras formas de rendimento. As empresas pagam, sobre os lucros, o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

Por fim, as transações financeiras são taxadas em vários casos, algumas vezes envolvendo vendas de algum serviço, outras envolvendo saída de recursos de contas correntes bancárias. Por exemplo: ao pagar seu seguro de veículo, você paga o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), assim como quando usa seu cheque especial. A extinta CPMF, que ainda pode voltar em um futuro próximo, talvez com outro nome, incidia sobre débitos de conta corrente bancária e, portanto, era também um tributo sobre um tipo específico de transação financeira.

Essa diferenciação das bases tributárias esclarece o impacto mais direto que os tributos têm na renda das pessoas. Assim, se você compra um aparelho eletrônico em uma loja, encontrará embutido na nota fiscal, cujo próprio nome tem a ver com tributação, o valor de vários impostos. Quem recolhe o imposto associado a essa venda é o lojista. Mas você talvez suspeite que é você quem paga por ele.

Vamos agora ver quais são os mais importantes tributos brasileiros para os três níveis de governo.

PRINCIPAIS TRIBUTOS

Os principais tributos do sistema tributário brasileiro, em termos de arrecadação, conforme a Tabela 1, são os seguintes:

- ▶ ICMS;
- ▶ Imposto de Renda;
- ▶ INSS;
- ▶ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- ▶ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- ▶ CPMF; e
- ▶ IPI.

Esses tributos representaram, em 2006, quase 80% de toda a arrecadação tributária do País. O ICMS é arrecadado pelos governos estaduais. Embora não estejam destacados na Tabela 1, os principais tributos diretamente recolhidos pelos municípios são o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com 1,9%, e o IPTU, com 1,25% do total de tributos arrecadados.

Tabela 1: Brasil – principais tributos – exercício 2006

TRIBUTOS	%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	22,6
Imposto de Renda	17,2
Contribuição para a Previdência Social	15,5
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	11,4
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	4,6
Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF)	4,0
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	3,6
Subtotal	78,9
Demais tributos	21,1
Total	100,0

Fonte: Adaptada de Brasil (2007)

Você pode notar, contudo, que nesse total arrecadado, temos a Contribuição para a Previdência Social e o FGTS, que representaram juntos 20,1% do total. Esses recursos têm destino pré-determinado para benefício dos trabalhadores. A parte referente à previdência é usada para o pagamento dos atuais aposentados e pensionistas do INSS. Já o FGTS pode ser visto como uma poupança forçada para a aposentadoria, ainda que possa ser retirado antes, em casos especiais, como a compra de casa própria. Essa poupança compulsória do trabalhador é utilizada como fonte de financiamento sob direção pública. Tem sido usada, por exemplo, para financiar obras públicas.

INCIDÊNCIA

Nessa transação, fica a dúvida se o pagamento do imposto é feito por quem o recolhe ao fisco, no caso a loja, ou se a loja repassa o imposto ao consumidor via preço da mercadoria. Do mesmo modo, um profissional liberal, com rendimento alto suficiente para pagar imposto de renda, é quem recolhe diretamente o imposto ao fisco. Você pode se perguntar se esse profissional repassa esse imposto, cobrando honorários mais altos dos clientes. Talvez, cada lado repasse apenas parte do imposto. São essas dúvidas que buscamos tirar ao discutirmos a incidência econômica dos impostos. Em contraste, quando verificamos na legislação quem deve recolher o imposto ao fisco, discutimos a incidência legal.

A INCIDÊNCIA ECONÔMICA

Um assalariado vê claramente o que está sendo descontado de seu contracheque na forma de contribuição à previdência e na forma de desconto de imposto de renda. Do mesmo modo, o dono de uma firma vê claramente as contas de imposto que precisa pagar periodicamente, por exemplo, os tributos sobre a folha de pagamento. Porém, o responsável pela empresa considera esse imposto apenas como mais um item em seus custos e, se os compradores não diminuírem totalmente suas compras do produto, vai tentar repassá-lo. Do mesmo modo, os assalariados podem, através de seu sindicato e até por meio de greves, repassar para frente, nem que seja apenas uma parte, o imposto que incide sobre seus salários.

Mas os empregadores podem contratar menos gente, ao mesmo tempo usando mais máquinas para substituir essa mão de obra mais cara. No mundo globalizado, as grandes empresas podem ainda abrir novas fábricas em outros países.

Assim, não basta você verificar sobre quem incide legalmente um imposto para saber quem realmente paga a conta pública. Você precisa ter uma ideia sobre os repasses que um agente econômico pode fazer, tanto para aumentar os preços das mercadorias que vende quanto para diminuir o preço, líquido de imposto, das mercadorias que compra.

O estudo da incidência econômica, em contraste com a incidência legal, leva em consideração os ajustes de preços decorrentes da presença de impostos. Para saber se o imposto de renda incide sobre seu rendimento, você tem de perguntar se seu salário seria o mesmo na ausência de imposto. Lembre-se, ainda, de que os preços são determinados pela interação entre compradores e vendedores em cada mercado de trabalho. Em mercados de alta competição, que são os mais comuns para as diferentes ocupações, haveria diminuição de preço para os compradores caso o imposto fosse retirado, provavelmente uma diminuição menor do que a do valor do imposto.

Os gráficos de oferta e demanda que você estudou na disciplina de *Introdução à Economia* podem ser úteis como meio de ilustrar a incidência econômica de um imposto. O preço de qualquer mercadoria tributada tem uma interpretação dupla. Há, por um lado, o preço líquido do imposto (p_L), que é o preço relevante para o vendedor. Você pode se referir a ele como preço de vendedor. É esse o preço considerado nas decisões de produção do bem ou do serviço à venda. Há, por outro lado, o preço bruto (p_B), que é pago pelo comprador. Nesse caso, esse preço de comprador é o preço relevante para as decisões de compra, tanto por empresas quanto por consumidores. Entre os dois preços está o imposto. Portanto, o preço bruto da mercadoria, ou preço de comprador, é forçosamente igual ao preço líquido, ou preço de vendedor, mais o próprio imposto.



Releja a discussão sobre demanda e oferta, ilustrada pelas Figuras 4 a 8, apresentada na disciplina *Introdução à Economia*. Note as variáveis que podem influenciar as quantidades demandadas e ofertadas.

Se você supuser um imposto fixo em reais por unidade do produto, o preço bruto, p_B , será igual ao preço líquido, p_L , mais o imposto por unidade do bem ou do serviço, t :

$$p_B = p_L + t$$

Nessa fórmula, adicionamos o imposto ao preço de vendedor para chegarmos ao preço de comprador. Essa identidade contábil é, portanto, sempre verdadeira.

Contudo, há nessa identidade um paradoxo. Pelo lado do comprador, parece que ele efetivamente pagará o imposto, pois esse é somado ao preço recebido pelo vendedor, p_L . Do outro lado da transação, o vendedor pode sempre achar que o imposto está reduzindo o preço de comprador, p_B , exatamente pelo valor do imposto, deixando-lhe um preço de comprador, p_L , muito baixo.

O que ocorre ao preço de mercado existente antes da introdução do imposto? É a esse preço que tanto comprador quanto vendedor efetivamente fazem suas comparações.

A seguir, faremos a análise gráfica para o caso em que há incidência legal sobre o comprador. Do preço de comprador, o vendedor subtrai o imposto para chegar a seu preço. Assim,

$$p_L = p_B - t$$

Em um gráfico de oferta e de demanda, essa equação equivale a um deslocamento para baixo da curva de demanda. Veremos, na Figura 2, que a curva de demanda D é deslocada para baixo, sendo a curva com o preço de vendedor representada por D' . Do ponto de vista dos vendedores, o preço relevante é o preço que os compradores estão dispostos a pagar já descontado o imposto. Esse é o preço que será comparado aos custos de produção, os quais definem o preço mínimo pedido pelos vendedores.

Além do preço, há várias influências sobre a demanda e a oferta que podem deslocá-las. Os impostos tornam os preços percebidos em cada lado da transação diferentes entre si. Na análise ilustrada anteriormente, a curva de demanda deslocada é um instrumento auxiliar que representa a curva de demanda efetivamente considerada pelos vendedores em suas decisões.



Releia a Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*, ela apresenta o que pode afetar a demanda e a oferta.

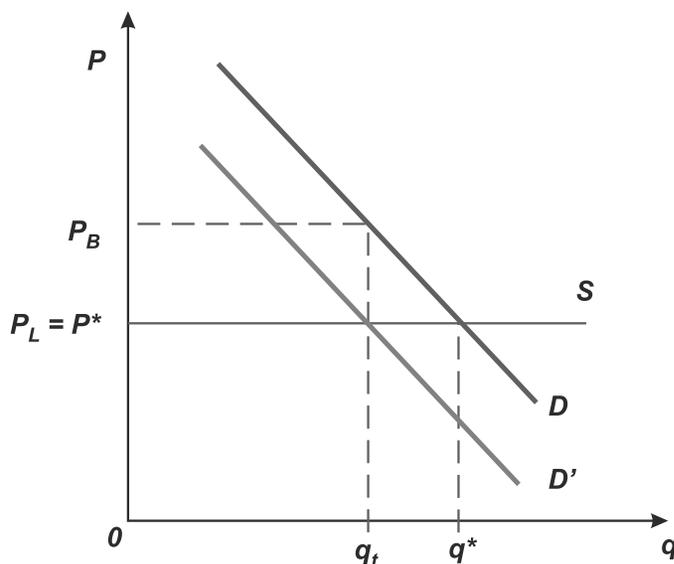


Figura 2: Incidência de um imposto sob oferta perfeitamente elástica
Fonte: Sanson (1991, p. 110)

A introdução de um imposto altera a posição de equilíbrio num mercado competitivo. Veja, na Figura 2, que a posição inicial, em que a quantidade demandada é igual à quantidade ofertada, ocorre para a quantidade q^* ao preço p^* . Com o imposto, essa mercadoria fica mais cara e os compradores compram menos, agora a quantidade q_t . Os compradores pagam p_B por unidade e esse preço é agora maior do que antes, portanto eles compram menos. Nesse caso, o preço de vendedor continua o mesmo que antes, pois $p_B = p^*$, enquanto o preço de comprador aumenta pelo valor do imposto. Nesse caso, o empresário que reclamasse da carga de impostos sobre a folha de pagamento estaria com razão, pois seria o comprador dos serviços de trabalhadores. Já se fossem consumidores de aparelhos de som, teriam razão em reclamar dos impostos, mas não os lojistas.

Releia o conceito de elasticidade na disciplina *Introdução à Economia*. Note que a oferta horizontal de longo prazo é um caso de altíssima elasticidade-preço. Em termos matemáticos, ela é infinita.

Há, contudo, uma suposição implícita na Figura 2, crucial para o resultado obtido em termos de incidência econômica. Nesse mercado, a elasticidade-preço de oferta é altíssima. Qualquer pequena variação no preço de venda leva a um aumento muito grande na quantidade ofertada. Seria a situação de um grande número de pequenos produtores de um bem ou de um serviço cujo custo marginal e custo médio no equilíbrio de longo prazo são similares. É, portanto, uma oferta de longo prazo, horizontal.

Nesse caso, uma explicação intuitiva seria que essa alta sensibilidade da oferta a variações de preços é que levaria à transferência para frente do imposto. O resultado decorre do comportamento simultâneo de um grupo grande de agentes. Do ponto de vista de cada vendedor, o imposto é subtraído do preço de comprador para se chegar ao preço de vendedor. O comprador apenas vê seu respectivo preço, já com o imposto incluído.

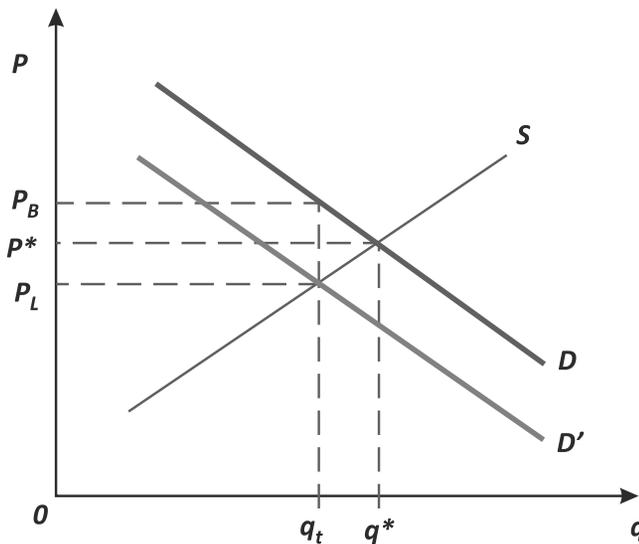


Figura 3: Incidência econômica de um imposto sob elasticidades-preço intermediárias

Fonte: Sanson (1991, p. 111)

Um caso mais geral ocorre quando ambas, oferta e demanda, têm elasticidades-preço em valores intermediários, conforme a Figura 3. Veja que tanto p_B é maior do que p^* como este é maior do que p_L . A redução de quantidade comprada para q_t reflete o aumento do preço de comprador. Do ponto de vista dos vendedores,

a quantidade vendida, que é a mesma quantidade qt , diminui por conta do menor preço de vendedor. Nesse caso, parte do imposto é transferida para frente e parte para trás. Essa transferência para trás é feita via preços envolvidos nas compras feitas nos mercados de trabalho e de matérias-primas. O imposto incide também sobre o resultado do capital empregado nas empresas vendedoras. Assim, o imposto incide sobre os dois lados das transações.

Note que se a incidência legal fosse sobre os vendedores, ocorreria um deslocamento da curva de oferta para cima, devido a um aumento de custos. No entanto, para um imposto de igual magnitude, os efeitos sobre os preços e as quantidades seriam os mesmos, independentemente do lado da transação sobre o qual o imposto incidisse legalmente.

Assim, para falar em incidência econômica, você precisa ter uma ideia do que ocorre aos preços das mercadorias após a introdução de um imposto. Porém, para estimar essas alterações, você precisará também ter uma ideia, a partir de estudos empíricos, de como são as curvas de oferta e de demanda nos mercados sobre análise. Isso, em geral, é feito pela estimativa de elasticidades-preço e elasticidades-renda, com a ajuda de procedimentos econométricos.

QUALIFICAÇÕES

Nessa discussão de incidência de impostos, há um aspecto a ser melhor qualificado. Consideramos as empresas como se fossem agentes econômicos que compram e vendem bens e serviços, quase como indivíduos. Na verdade, uma empresa é um conjunto de pessoas organizadas numa estrutura burocrática.

Usualmente, os próprios empresários acham que o imposto incide apenas sobre o rendimento de seu próprio capital. Mas a renda do capital é apenas o resultado obtido nessa atividade empresarial. Há trabalhadores assalariados de vários níveis e há fornecedores de bens e de serviços necessários à produção dos bens ou dos serviços vendidos pela empresa. Nesses casos, há transações de compra e venda entre eles e a empresa. Portanto, a empresa não passa de um intermediário entre os compradores de seus bens produzidos e seus fornecedores, incluindo os donos do capital financeiro aplicado nela. Os tributos incidem tanto sobre os clientes quanto sobre os fornecedores e os trabalhadores, afetando a renda praticamente de todos. Com base nesse argumento, não há incidência de impostos sobre a empresa propriamente dita, embora, muitas vezes, tributos sejam cobrados dela para compensar serviços públicos fornecidos para atender suas necessidades específicas. Nesse caso, há uma contrapartida em termos de serviços públicos e o imposto teria a natureza de uma taxa ou de uma contribuição de melhoria.

Quem compra ou vende para o setor público também está sujeito aos impostos. Assim como as empresas, o setor público também envolve um grande conjunto de pessoas organizadas em estruturas burocráticas. Os impostos nas transações com o setor público, como é o caso do imposto de renda e da contribuição à previdência social, envolvem os vendedores para o setor público de um lado, e os contribuintes de outro.

Outro aspecto pouco enfatizado na discussão anterior sobre incidência econômica é o horizonte de tempo implícito na análise. Por exemplo, em um primeiro momento, os vendedores podem simplesmente alterar seus preços pelo valor total de um novo imposto cuja incidência legal ocorra a eles. Porém, à medida que se efetivem os ajustamentos de mercado, eles descobrirão que os seus preços podem não se manter devido à concorrência. Isso também ocorre quando o governo reduz impostos para beneficiar os compradores e os efeitos não aparecem imediatamente. Nessa situação, os vendedores continuam, em um primeiro momento, a cobrar os mesmos preços que antes, embora a concorrência tenda a neutralizar isso no longo prazo. Implícito nos movimentos ao longo das curvas

de oferta, como as das Figuras 2 e 3, estão ainda os ajustamentos de entrada e de saída de firmas no mercado, que é uma das formas em que se manifesta a concorrência. É somente assim, em um período de tempo mais longo, que todos os ajustamentos serão completados em mercados com alto grau de concorrência.

Outro aspecto, ainda, é que uma fatia importante da economia funciona em mercados com baixo grau de concorrência. Para um mercado não competitivo, há muito pouco que possa ser previsto pela Teoria da Incidência de Impostos. Não há modelos gerais e os estudos empíricos são incapazes de definir quais são os modelos mais adequados. Por exemplo, para mercados com poder de monopólio, é possível apresentar desde modelos com transferência mínima do imposto até casos com transferência superior a 100%, ou seja, o preço aumenta mais do que o atribuível ao imposto.

Nos modelos de oligopólio, há ainda mais possibilidades, dependendo do tipo de modelo. A não inclusão do imposto nos custos, por exemplo, poderia ser uma boa estratégia de curto prazo se as firmas individualmente temessem que um ajuste de preços por conta do imposto levasse ao rompimento de um acordo tácito entre elas. Uma mudança de posição permitiria ganhos para quem furasse o acordo, mas poderia terminar em uma “guerra de preços”. Por outro lado, deslocamentos prévios de demanda poderiam não ter resultado em aumentos de preços por conta justamente do medo da “guerra de preços”. Assim, um pequeno aumento de impostos já poderia ser um sinal para que as empresas reajustassem seus preços, incluindo tanto o aumento represado quanto o repasse de impostos. Um estudo empírico mostraria um aumento de preços maior do que o valor do imposto.

Por fim, há um aspecto que diz respeito aos agentes econômicos, tanto aqueles cuja renda é predominante do trabalho, os assalariados, quanto aqueles cuja renda decorre de diferentes formas de direitos de propriedade, como juros e aluguéis, além da classe média que possui fontes misturadas de rendas. Você pode considerar de um lado os consumidores, que é como esses agentes aparecem ao comprarem coisas para seu consumo e, de outro, os produtores, que

é quando eles aparecem como vendedores. O trabalhador é tratado em separado, mas é também um vendedor de serviços.

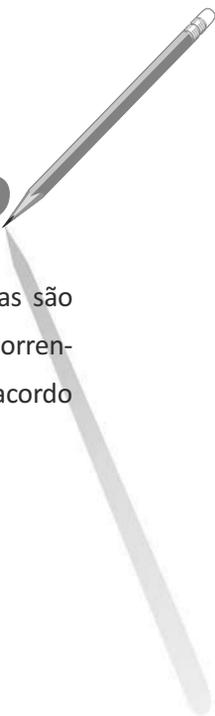
Lembre-se de que os produtores e os trabalhadores também são consumidores. Assim, o mesmo raciocínio pode ser feito a eles. Do lado da produção, a incidência afeta os donos de diferentes tipos de propriedades de bens de capital, utilizáveis no processo produtivo pela diminuição da sua própria renda real. A redução do preço de vendedor tem sempre implícita uma redução de remuneração de algum desses bens, dos salários e dos preços de matérias-primas.

Complementando...

Amplie seus conhecimentos fazendo as leituras propostas, a seguir:

- 📌 *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. Nessa obra, você encontra uma conveniente classificação dos tributos brasileiros segundo a base e o tipo de contribuinte, embora já precise de atualização dada à alta frequência de mudanças no STN, e a classificação de receitas orçamentárias.
- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Nessa obra, você pode conferir a classificação de receitas orçamentárias mais detalhadamente.
- 📌 *Incidência tributária e os gastos em alimentos* – de João R. Sanson. Esse artigo de pesquisa aplicada apresenta mais detalhes sobre incidência econômica.
- 📌 *Introdução à Economia* – de N. Gregory Mankiw. Essa obra, em seus capítulos 6 e 8, aborda a incidência econômica.

Resumindo



Nesta Unidade, vimos que as receitas orçamentárias são classificáveis, segundo a natureza econômica, em receitas correntes e de capital. Além disso, classificamos os tributos de acordo com a base sobre a qual são calculados:

- ▶ propriedade;
- ▶ venda de ativos reais;
- ▶ venda de mercadorias;
- ▶ fluxos de renda; e
- ▶ transações financeiras.

A incidência legal dos impostos mostra quem os recolhe ao fisco, e a incidência econômica leva em consideração o possível repasse dos impostos via alterações de preços.



Atividades de aprendizagem

Vimos, nesta Unidade, as receitas orçamentárias e os tributos e como eles se aplicam no caso brasileiro. Agora, teste seu aprendizado com as atividades propostas. Em caso de dúvida, lembre-se de que seu tutor está à disposição.

1. Com base na Tabela 1, apresentada na seção *Principais Tributos*, identifique a base tributária de cada um dos principais tributos.
2. Diferencie incidência legal de incidência econômica na discussão do impacto dos tributos sobre a renda das pessoas.
3. Refaça a Figura 2, encontrada na seção *A Incidência Econômica*, para um caso em que a curva de oferta é vertical, ou seja, em que a elasticidade-preço da oferta é zero. Nesse caso, grandes variações no preço do bem não causariam nenhuma variação na quantidade ofertada. Introduza um imposto que desloque a demanda para baixo e mostre sobre qual lado da transação incide esse imposto. Se a curva de oferta for apenas bem inclinada, sem chegar à vertical, o exercício também funciona, pois ainda se tem um caso de baixa elasticidade-preço da oferta.
4. Vá ao sítio da Secretaria da Receita Federal, na página de Estudos Econômico-Tributários/Estudos e Estatísticas, e procure o estudo *Carga Tributária no Brasil* mais recente e refaça a Tabela 1, disponibilizada na seção *Principais Tributos*. Disponível em: <tinyurl.com/cdh3nz>. Acesso em: 15 dez. 2010. Então, analise as mudanças na estrutura dos principais tributos, se é que houve alguma.

UNIDADE 4

DESPESA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Classificar e avaliar as despesas públicas, o que inclui os investimentos produtivos;
- ▶ Reconhecer como essas despesas afetam a renda dos agentes econômicos; e
- ▶ Descrever como os tributos e as despesas afetam a renda das pessoas no Brasil.

ESTRUTURA DA DESPESA

Prezado estudante!

As despesas públicas podem ser classificadas de vários modos. Em que funções o governo gasta? O que queremos dizer quando classificamos os gastos em correntes e de capital? A sociedade tem de decidir politicamente o tamanho relativo do setor público e do setor privado, embora condicionada pelas características dos bens, conforme nossa discussão da Unidade 2? O Estado tem de produzir diretamente todos os bens e os serviços que disponibiliza a sociedade? Como avaliar os investimentos públicos? Os gastos afetam direta e indiretamente a renda das pessoas? Como incidem os gastos e como eles interagem com a incidência dos impostos?

Lembre-se de que estamos à disposição para o esclarecimento de dúvidas. Bons estudos!

As despesas públicas são classificáveis em vários critérios, dos quais veremos os de finalidade e de natureza, todos previstos na legislação orçamentária. Segundo a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, suas modificações e normas complementares, as despesas são classificadas também segundo a instituição executora e os programas (BRASIL, 1964). Essas classificações facilitam a busca de alocações de verbas para determinada finalidade e de interesse regional. Assim, uma verba para a construção de uma ponte em uma cidade qualquer pode ser buscada no Ministério dos Transportes, por exemplo.

Começemos pela classificação das despesas públicas segundo sua **finalidade**, de forma a retratar as áreas de ação governamental. Essas despesas são agrupadas no orçamento por funções e subfunções. Dentro dessas subfunções há ainda programas e projetos específicos. Por exemplo, a função saúde inclui, entre outras, as subfunções:

Leia mais sobre essa lei em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 7 fev. 2011.

Essa lista é baseada na classificação para 2006, obtida no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional em Série Histórica de Receitas e Despesas disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp>. Acesso em: 15 out. 2010.

- ▶ Atenção Básica;
- ▶ Assistência Hospitalar e Ambulatorial;
- ▶ Suporte Profilático e Terapêutico;
- ▶ Vigilância Sanitária;
- ▶ Vigilância Epidemiológica; e
- ▶ Alimentação e Nutrição.

São as finalidades das despesas que guiam a técnica do **orçamento-programa**. Por essa técnica, a ênfase na classificação dos gastos está em como atingir metas pré-determinadas pelo governo. Assim, as contas são estabelecidas de modo a permitir que sejam identificados os recursos efetivamente alocados a um determinado programa, que podem envolver múltiplos projetos, independentemente do órgão em que é feito o gasto.

Podemos imaginar um programa da área da saúde em que outros ministérios do Governo Federal, além do próprio Ministério da Saúde, também estejam envolvidos. Por exemplo, se houver uma região do País com alguma epidemia, os ministérios militares podem ser chamados a dar apoio ao mesmo programa. Essa junção de esforços pode garantir que a finalidade do programa seja atingida da melhor forma, ou seja, que o programa seja **eficaz**. Ao mesmo tempo, essa junção de informações contábeis sobre o programa permite uma avaliação quanto aos custos incorridos para atingir a finalidade do programa de forma **eficiente**.

A classificação pela **natureza** do gasto põe em destaque se o gasto é apenas para manter o governo em funcionamento ou para redistribuição de renda, que é o caso das **Despesas Correntes**, ou se há investimentos que alteram o estoque de capital da sociedade, as **Despesas de Capital**. As despesas correntes incluem categorias econômicas como Pessoal e Encargos Sociais e Juros e Encargos da Dívida, além de itens, como custeio e transferências. As despesas de capital incluem Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida e Reserva de Contingência (GIACOMONI, 2007). Essa classificação tem em vista o impacto do setor público sobre os níveis de atividade e de emprego da economia.

Para lembrar o papel dos gastos e da tributação na estabilização do nível de emprego, releia as partes relevantes da disciplina *Macroeconomia*, especialmente a discussão sobre política fiscal na Unidade 6.



Essa estrutura de despesas varia com o tempo e reflete o próprio estágio de desenvolvimento econômico do País. Em países mais pobres predominam as despesas correntes, pois o setor público tem uma base menor para aplicar tributos, sobrando menos recursos para os gastos de capital. O setor público brasileiro, por conta dos ajustamentos fiscais com vistas a controlar o processo inflacionário das últimas décadas, ficou com margem estreita para os gastos de capital em décadas recentes. Por isso, a venda de várias empresas estatais, especialmente no período entre 1994 e 2002, e o recurso à Parceria Público-Privadas (PPP), ainda mantido, para aumentar a capacidade de investimento em infraestrutura, sob coordenação estatal, como veremos a seguir.

Você cursará duas disciplinas em que o orçamento e o planejamento públicos serão esmiuçados: no Módulo 5, Planejamento e Programação na Administração Pública, e no Módulo 6, Orçamento Público. Você terá, então, a oportunidade de estudar detalhadamente a estrutura orçamentária brasileira e verá que nossa legislação orçamentária é consistente com a técnica do orçamento-programa.

O ESTADO COMO PRODUTOR

Na escolha entre produzir ou não um bem qualquer pelo setor público, há dois elementos a considerar. Primeiro, a **Teoria dos Bens Públicos**, com base nas características de rivalidade e de exclusão, é uma explicação pelo lado da demanda e não pelo da produção ou da oferta. Isso significa que a decisão sobre produzir ou não tais bens pelo setor público é explicável por outras características. Há, portanto, uma diferença essencial entre **produção e provisão**. Por exemplo, os serviços de saúde que tenham efeitos generalizados, como o de combate a endemias, poderiam ser pagos pelo Estado, mas com produção feita por empresas privadas. Estradas de rodagem são em geral construídas pelo setor privado, mas a provisão dessa infraestrutura é pública. Fora as estradas com pedágio, a provisão dos serviços dessas estradas é gratuita. Na maioria dos casos, a venda direta do serviço seria inviável pela dificuldade de exclusão de beneficiários que se recusassem a pagar por ele. Outro exemplo é o combate ao mosquito da dengue, que poderia ser feito por empresas especializadas, com a contratação via licitação pública. Nesse caso, a produção seria privada e a provisão seria pública. Essa produção privada poderia ser tanto via empresas privadas com fins lucrativos quanto via entidades privadas sem fins lucrativos. Agora, se o próprio governo usa um corpo de funcionários públicos, se adquire e se administra os bens de capital necessários para esse serviço, então, o próprio governo produz e provê o serviço. As duas soluções seriam equivalentes na viabilização do serviço, na suposição de custos efetivos similares.

A escolha de manter a produção no setor público tem mais a ver com decisões de Administração Pública. Ela depende da eventual diferença de custos na produção de um dado bem no setor



Em caso de dúvida, releia o que foi discutido, na Unidade 2, sobre bens rivais, bens exclusivos e externalidades.

público *versus* no setor privado. Da discussão de anos recentes sobre a transição das economias socialistas para economias de mercado ficou claro que um elemento essencial para a eficiência relativa entre empresas públicas e privadas é o grau de concorrência que elas enfrentam. Por exemplo, a Petrobras enfrenta concorrência a suas operações internacionais; e o Banco do Brasil está sujeito a um razoável grau de concorrência com outros bancos no próprio País, embora a criação de novos bancos tenha restrições legais, enfraquecendo esse efeito. Assim, uma empresa privada que tenha alto poder de mercado, isto é, que enfrente pouca concorrência, terá incentivos para se tornar ineficiente e oferecer produtos mais caros e de pior qualidade. Colocado de uma forma simples, o comprador fica sem a opção de pegar o telefone e consultar outra empresa quanto ao preço e à qualidade de um dado produto.

Essa pouca concorrência envolve, muitas vezes, o loteamento do mercado por pouquíssimas empresas, cada uma atuando como única vendedora em sua área de operação. Alguns de vocês devem se lembrar dos automóveis-carroças produzidos no Brasil anos atrás por causa da pouca concorrência no setor automobilístico brasileiro. O mercado brasileiro de automóveis era dominado por poucas empresas internacionais que operavam com barreiras à concorrência externa, o que mudou significativamente a partir dos anos 1990 com a entrada de novas empresas no setor.

Do mesmo modo, a maior parte das organizações do setor público tem monopólio na produção e na venda de seus produtos. Com provisão gratuita, o financiamento é feito via orçamento público. Assim, por conta da possível ineficiência do setor público, também existem **falhas de governo**. Isso se deve principalmente a sua lentidão em se ajustar a mudanças na estrutura de demandas de serviços públicos e na tecnologia de sua produção.

Outra causa de ineficiência do setor público é que as organizações públicas não estão expostas à ameaça de falência. Em caso de ameaças desse tipo, há sempre o socorro possível pelo orçamento público. Independentemente da qualidade do serviço, os cidadãos não têm poucas opções. Em alguns casos, é até possível a substituição. Por exemplo, se os serviços de correio são muito lentos,

há espaço para serviços privados concorrentes para o transporte de correspondência mais ágil e de maior valor.

Essa ineficiência ainda tem a ver com os mecanismos de decisão coletiva em regimes políticos democráticos. As decisões são feitas por regras de maioria tanto na escolha de representantes quanto nas decisões destes. A literatura da escolha pública mostra que nem sempre essas decisões são consistentes com as preferências dos cidadãos. Isso abre espaço para a **influência de grupos de interesse específicos**, que distorcem as decisões coletivas em seu favor. Em um regime autoritário, o espaço para os interesses específicos é maior ainda.

Vimos, na Unidade 2, que o Estado regulamenta setores econômicos que produzem utilidades públicas. Outra possibilidade para o controle das utilidades públicas é a produção desses serviços pelo próprio setor público. Em algumas situações, a atividade privada é estatizada. Uma das razões para isso são os altos subsídios pagos às empresas reguladas, que estimulam o avanço de propostas estatizantes no processo político. Por exemplo, ao final do século XIX, o Brasil estimulou a construção de ferrovias pelo setor privado com subsídios. Nas décadas seguintes, o sistema ferroviário foi totalmente estatizado. Ao longo do século XX, a qualidade do serviço estatizado piorou por problemas administrativos e o consequente aumento de custos operacionais. Em boa medida, isso se deu em consequência da falta de novos investimentos em um período de crise orçamentária vivida pelo setor público, especialmente durante a alta inflação. Nos anos 1990, o setor ferroviário voltou a ser privatizado, novamente com subsídios ao retorno do capital.

Ainda nos anos 1990, o Brasil embarcou em um forte programa de privatização de empresas estatais e até do setor financeiro estadual. Isso decorreu da falta de recursos para melhorar as contas públicas do País em um período em que o processo político gradualmente incorporou a visão de que seria preciso diminuir o **déficit público** como parte do esforço de combate à inflação.

De fato, houve também um pouco de influência internacional, especialmente da experiência bem-sucedida da Inglaterra, que privatizou em larga escala nos anos 1980. Essa experiência foi seguida por países socialistas, como a China, e, depois, por países



Essa é uma forma de interpretar as consequências da hegemonia de uma fração de classe, segundo a teoria gramsciana. Caso queira, releia a Unidade 1.



Você verá uma discussão sobre déficits mais adiante.

do antigo bloco soviético, o que levou a novas concepções para a Administração Pública nos demais países.

Uma alternativa à produção pública são as **PPPs**. Essas parcerias são um arranjo em que o Estado dá concessões para empresas privadas explorarem certas atividades, como a manutenção ou a construção de estradas, de hospitais e de prisões, sob supervisão estatal. Isso é o que o Brasil já havia praticado ao garantir a lucratividade das organizações ferroviárias no final do século XIX. Se houver cobrança de tarifas de usuários, quando a exclusão é possível e decidida politicamente, o setor público pode eventualmente cobrir insuficiência de receita. Essa parceria é uma forma de dar ao Governo maior capacidade de provisão de serviços públicos ao mesmo tempo que busca mais eficiência em suas atividades.

Com a PPP na área de **infraestrutura***, o controle da atividade fica nas mãos do setor privado, mas o Estado participa na definição dos preços de venda dos serviços, garantindo preços sociais via subsídios ou garantia de retorno ao capital. A infraestrutura de transportes também envolve várias possibilidades. Uma delas é o Estado repassar ao setor privado uma rodovia já existente para que este faça sua manutenção em troca de pagamento de pedágios pelos usuários. Outra opção é o setor privado construir a estrada e ganhar o direito de cobrar pedágio por um período longo o suficiente para recuperar o investimento com lucros. Após esse período, a estrada pode passar para o Estado ou ser novamente repassada ao setor privado para fins da manutenção.

O acesso universal aos serviços estatais de saúde, como determinado constitucionalmente a partir de 1988, tem consequências inesperadas. Como o atendimento médico é um bem privado puro, há a possibilidade de esse serviço ser atendido por empresas privadas. Contudo, a alta incerteza envolvida na necessidade desse serviço torna-o objeto de proteção por seguro, do mesmo modo que a proteção contra acidentes de automóveis ou incêndios de imóveis. A opção de ter o acesso ao atendimento público gratuito, contudo, induz muitas pessoas, mesmo com condições financeiras para tal, a não fazerem seguro privado na área da saúde. Isso cria um excesso de demanda de serviços públicos, sem contar que a gratuidade tende

*Infraestrutura – “conjunto de instalações e equipamentos empregados na extração, transporte e processamento de matérias-primas essenciais, nos meios de treinamento da força de trabalho e na fabricação de bens de capital.” Fonte: Sandroni (1999).

Considere o preço nulo num gráfico de demanda e veja qual será a quantidade demandada correspondente.



a levar à **quantidade demandada** máxima, restrita apenas pelos inconvenientes de filas e de queda de qualidade do serviço pelo congestionamento do sistema.

Com o acesso universal, o País fez a opção política de usar o sistema de atendimento médico público como instrumento adicional de correção da distribuição de renda. Nesse contexto, as PPPs são um instrumento a mais para carrear investimentos e melhorar a eficiência do sistema, com subsídios que facilitam o acesso de pessoas mais pobres aos serviços de saúde. Mesmo assim, na busca da solução do problema de excesso de demanda, o custo de oportunidade da perda de tempo nas longas filas são também parte dos custos sociais. No caso das filas, o custo de oportunidade é dado em termos de tempo de trabalho ou de lazer perdido, que varia conforme a renda.

AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

As despesas com infraestrutura complementam os bens de capital privados, afetando os custos de produção do setor. Os serviços dessa infraestrutura, nos níveis e na qualidade adequados, permitem a obtenção de custos privados competitivos, quando comparados aos padrões internacionais. Os investimentos públicos podem ser feitos tanto na produção de serviços pelo próprio setor público quanto pela provisão com produção privada.

O crescimento sustentado de uma economia está presente quando os investimentos produtivos aumentam a capacidade de produção das empresas de forma sustentada ano após ano. O crescimento econômico sustentado da economia de um país, no entanto, difere das flutuações temporárias do PIB e do nível de emprego. Essas flutuações envolvem tanto períodos de desaceleração do nível de atividade quanto de alto crescimento do PIB. É no nível sustentado de crescimento da economia que temos a situação de pleno emprego e de uso normal da capacidade produtiva das empresas, sem pressões inflacionárias.

Os investimentos que garantem o crescimento sustentado decorrem, em grande parte, das decisões das empresas quanto a se arriscarem, ampliando sua capacidade produtiva e conseguindo atrair financiamento do mercado financeiro, que pode ser tanto de lucros não distribuídos aos acionistas quanto de investidores que compram novas ações. Além disso, essas empresas podem tomar empréstimos de longo prazo no mercado financeiro.

No Brasil, o financiamento de longo prazo é, em grande parte, feito com recursos públicos. Uma das principais fontes desse financiamento é o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Por meio do BNDES e de outras instituições financeiras com ele coligadas,

Para uma descrição do FAT, de suas fontes de recursos e de seu uso, visite o sítio do BNDES disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/. Acesso em: 22 out. 2010.

uma parte importante do FAT financia empresas públicas e privadas. O investimento público complementa o investimento privado ao garantir a infraestrutura necessária às atividades econômicas em geral. Nas decisões sobre investimentos públicos, uma preocupação fundamental é com o uso eficiente dos recursos, de acordo com os planos dos políticos em exercício. Esses planos em princípio refletem as escolhas eleitorais dos cidadãos.

Como podemos avaliar os investimentos públicos?

Um dos instrumentos usados para **avaliar os investimentos públicos** é a **análise de custo-benefício**. Para cada projeto de investimento, os técnicos estimam o valor de todos os benefícios e os custos, levando em consideração os aspectos de financiamento. Como são projetos públicos, a avaliação vai além dos itens estimáveis por preços de mercado. Há externalidades decorrentes de bens não rivais para os quais são necessárias estimativas monetárias tanto pelo lado dos benefícios quanto dos custos. Isso torna a avaliação bem mais complexa do que em avaliações privadas de projetos de investimentos. Além disso, na análise de custo de oportunidade do capital, a análise financeira deve ser feita do ponto de vista das gerações futuras e não apenas do ponto de vista da geração presente.

Essas dificuldades podem levar a avaliações arbitrárias dos projetos públicos, tornando-as sujeitas às preferências pessoais do avaliador. Assim, essa análise tem sido vista como apenas um dos elementos considerados nas decisões. Na verdade, pelo que estudamos sobre o processo político, sabemos que em última análise as decisões dependem de preferências políticas que refletem aproximadamente as preferências dos cidadãos. Com a competição política, os interesses particulares que desviam as decisões públicas do interesse da maioria podem ser explorados por partidos políticos e por grupos de interesse de oposição.



Você terá a oportunidade de estudar detalhadamente a avaliação de projetos públicos na disciplina *Elaboração e Gestão de Projetos* do Módulo 6.

REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Além da provisão e até da própria produção de bens e de serviços, o Estado também promove a **redistribuição de renda**. Na realidade, em qualquer ação estatal com cobrança de tributos para a provisão de serviços públicos é quase impossível ter um alinhamento exato entre o que é cobrado de um cidadão e o que ele recebe de benefícios, considerado o pacote completo de benefícios públicos. Mas o que chama mais atenção do ponto de vista político é a redistribuição de renda na forma monetária.

Na perspectiva da classificação de bens da Unidade 2, a redistribuição de renda pode ser tanto um bem rival quanto não rival. É um bem rival quando as pessoas doam recursos diretamente, especialmente as pessoas de baixa renda, ou indiretamente, via instituições filantrópicas. Há uma ligação direta entre o que ocorre à pessoa ou ao grupo que recebe o donativo e a satisfação pessoal do doador. É um bem não rival quando levamos em conta a **distribuição de renda, entendida em sentido estatístico** (TAVARES, 2009). A não rivalidade decorre de todas as pessoas, ao mesmo tempo, serem afetadas por mudanças na distribuição de renda. Algumas pessoas estão de fato dispostas a pagar pela redistribuição, de modo a diminuir as desigualdades, independentemente da motivação que as leva a isso, se por razões humanitárias ou por simples medo de mudança social violenta. Podemos presumir, a partir das discussões que realizamos na Unidade 1, que o processo político reflete as preferências da maioria dos cidadãos também quanto à redistribuição de renda.

Revise o conceito de distribuição de frequência na Unidade 2 da disciplina *Estatística Aplicada à Administração*. Esse conceito estatístico é a base para medir a concentração de renda.

Como o Estado pode redistribuir renda?

Para mais informações sobre o Bolsa-Família, visite o sítio do Ministério do Desenvolvimento Social disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Há várias formas de redistribuir renda promovidas pelo setor público, tanto para minimizar o número de pessoas em situação de pobreza absoluta quanto para corrigir a distribuição de renda. O Estado pode gastar diretamente com as pessoas, como no **programa Bolsa-Família**, oferecer empréstimos subsidiados para habitação, educação e atividades econômicas de interesse social ou promover renúncias fiscais. A seguridade social no Brasil garante o acesso universal aos serviços de saúde, com financiamento público. Os serviços de saúde, como vimos na Unidade 2, envolvem a característica da rivalidade, exceto nos casos de doenças transmissíveis que podem se tornar endemias. Nesses casos, há grande possibilidade de redistribuição de renda, dos contribuintes de renda mais alta para os beneficiários dos serviços de saúde.

Veja tipos e valores de subsídios e subvenções econômicas, segundo a Secretaria de Orçamento Federal, no item 6, disponível em: <tinyurl.com/d35pmj>. Acesso em: 22 out. 2010.



Uma segunda forma de redistribuir renda é pela isenção de impostos ou pelo **subsídio** a certos bens ou serviços. Subsídios podem ser interpretados como impostos negativos. Por exemplo, se o governo transferir recursos para atividades culturais, de forma a diminuir os preços desses espetáculos, isso equivale a deslocar a curva de demanda para cima nas Figuras 3 e 4, respectivamente encontradas nas seções *A Incidência Econômica*, na Unidade 3, e *A evolução e a Sustentabilidade da Dívida Pública*, na Unidade 5, aumentando a quantidade de equilíbrio. Do mesmo modo, o crédito subsidiado, via bancos públicos, oferecido tanto a empresas públicas quanto a empresas privadas, com base em recursos públicos, é uma forma de gerar maiores dividendos políticos e lucros privados e de beneficiar os trabalhadores que conseguirão os novos empregos gerados pelo crescimento da atividade econômica. A discussão do correspondente aumento de renda real, nesses casos, pode ser feita com o mesmo aparato teórico usado para a incidência econômica de impostos.

Outra forma de redistribuição de renda no Brasil é pela inclusão de pessoas idosas de baixa renda no sistema previdenciário, mesmo que nunca tenham contribuído para esse sistema. É um programa que envolve déficits na previdência, mas que tem ajudado a tirar da pobreza a maioria dessas pessoas.

Quando mais beneficiários são incluídos no sistema como aposentados, ocorre um aumento de despesas, que deverão ser cobertas por aumentos das cobranças de tributos dos trabalhadores da ativa ou por outras fontes tributárias. Essa inclusão previdenciária é parte dos programas de redistribuição de renda do País, embora, a rigor, a previdência possa ser estruturada sem envolver redistribuição de renda.

No Brasil, a previdência social é parte da **seguridade social**. A seguridade social inclui, além disso, o acesso universal à saúde, à assistência social e ao seguro-desemprego, o que a associa à redistribuição de renda.

A previdência social envolve um tipo de externalidade diferente. Quando se é jovem, há incerteza quanto ao nível de renda que se terá na velhice. Uma opção é poupar o suficiente para essa fase da vida. Contudo, não é possível prever a duração da vida. Uma alternativa é fazer um seguro para cobrir eventuais faltas de renda por conta de vida mais longa do que o esperado quando jovem. O ideal seria que todos fizessem um seguro de garantia de renda para essa fase da vida, independentemente do que cada um conseguisse poupar durante os anos de trabalho. O seguro seria apenas uma garantia de não passar necessidades na velhice.

Quando se é jovem, os anos da velhice ainda estão muito longe e tais rendimentos valem muito pouco no presente. A tendência é que um grande número de pessoas não poupe o suficiente e deixe para fazer esse tipo de seguro muito mais tarde. É por isso que os planos de previdência privada cobram mensalidades bastante baixas de quem entra nesses planos ainda jovem. Contudo, como poucas pessoas fazem o seguro quando jovens, as mensalidades tendem a ficar muito altas para que a empresa de seguros possa cobrir os altos custos do seguro apenas para pessoas mais velhas. Isso leva a mensalidades mais altas também para os poucos jovens que entram cedo no sistema, afastando-os mais ainda desse mercado. Sem o sistema de previdência pública, haveria um número talvez muito alto de pessoas em situação de necessidade na velhice por conta dessa externalidade negativa associada à baixa entrada espontânea de jovens trabalhadores no sistema de seguro previdenciário. Essa é

A seguridade social brasileira está definida no artigo 194 da Constituição Federativa de 1988.



uma possível explicação para o fato de que a estatização desse tipo de seguro começou cedo na Europa, ao longo do século XIX. Com a estatização veio a obrigatoriedade de se adquirir o serviço.

No Brasil, o Estado cobra uma fração dos salários de todos os que trabalham formalmente, que são aqueles com registro na carteira de trabalho, para cobrir as despesas daqueles que já estão aposentados ou de seus dependentes, na forma de pensões. Esse sistema ou **regime de repartição** envolve redistribuição de renda dos que trabalham para os que estão aposentados. Cada geração financia a aposentadoria da anterior, na suposição de que na sua vez receberá da geração seguinte. O Estado é o fiador do sistema. Desequilíbrios podem ser causados por eventual defasagem no crescimento do salário médio e no crescimento da força de trabalho formal em relação ao crescimento no número de aposentados e pensionistas. Nessas situações, faltam recursos e o Estado cobre a diferença com financiamento a partir dos demais tributos. Mas quando sobram recursos, como já aconteceu no passado, o Estado os redireciona a outros fins. Por conta desses ajustes periódicos, as regras quanto à idade em que o trabalhador pode se aposentar e quanto às contribuições são alteradas, como parte de frequentes reformas previdenciárias.

Veja no sítio do Ministério da Previdência Social as transparências de uma apresentação de 2007 sobre as regras de aposentadoria e a situação financeira do sistema disponível em: <tinyurl.com/ddtx8o>. Acesso em: 16 dez. 2010.

Um sistema alternativo de previdência, que não envolve redistribuição de renda, é o **regime de capitalização**. Cada trabalhador poupa e aplica numa conta individualizada durante o período em que trabalha e depois retira valores mensais durante a aposentadoria. Isso é feito em grupos e o administrador do fundo, com base em expectativas de vida dos membros do grupo, ajusta as retiradas. Nesse caso, não há redistribuição entre gerações e nem necessidade de participação estatal para absorver os resultados. O regime de capitalização é o utilizado pelos fundos de previdência privada. Mais recentemente, uma mudança na legislação previu a adoção do regime de capitalização também para os funcionários públicos. Como no setor privado, isso valerá para o salário acima do teto de contribuição do regime de previdência pública.

INCIDÊNCIA DE IMPOSTOS E GASTOS PÚBLICOS

Até agora, discutimos incidência de um ponto de vista individual. Mas do ponto de vista da sociedade em sua totalidade, qual é a consequência dos ajustes de preços e de quantidades compradas e vendidas por conta da incidência econômica dos impostos? Sabemos que as despesas públicas, dependendo de sua finalidade, beneficiam preferencialmente grupos específicos. Então, será que podemos falar em uma incidência dos dois lados do orçamento público?

Quando falamos em incidência, devemos perguntar o que acontece ao poder de compra do consumidor, que os economistas chamam de renda real. Com uma mesma renda monetária, o aumento de preços de comprador leva a menores quantidades dos bens usualmente comprados. Essa menor renda real do consumidor é que efetivamente libera os bens e os serviços que serão apropriados pela sociedade via setor público. Em uma medição de mudanças de renda real, queremos saber como variam as quantidades de bens e de serviços em média, pois as alterações de preços de diferentes mercadorias podem levar a aumentos de quantidades para alguns bens e a diminuição para outros. Discutir incidência econômica significa, então, a comparação dos atuais preços recebidos pelos vendedores e pagos pelos compradores com o preço que reapareceria se o imposto fosse retirado.

A seguir, medimos como a renda real das pessoas muda por conta dos impostos. Esse cálculo é difícil, mas é uma área importante da pesquisa econômica e há muitas estimativas. Os resultados obtidos até agora não têm sido muito conclusivos, mas impostos sobre a propriedade e sobre a renda tendem a penalizar mais fortemente os mais ricos, enquanto que os impostos sobre vendas de bens e

de serviços penalizam relativamente os mais pobres. Impostos sobre a propriedade, como o IPTU e o IPVA, acabam associados mais fortemente a quem tem propriedades de maior valor. Já impostos como o ICMS estão associados mais a gastos básicos de alimentação e de vestuário. Juntamente com outros gastos básicos, esses representam uma fatia maior do orçamento das pessoas de renda mais baixa, mesmo que as alíquotas dos impostos sejam mais baixas.

O estudo de Gaiger-Silveira (2008) sobre incidência econômica avalia a incidência da tributação direta e indireta no Brasil. Os tributos diretos incidem sobre todas as formas de renda. São eles as contribuições previdenciárias e os impostos sobre a propriedade, tanto de imóveis quanto de veículos. Os impostos indiretos são:

- ▶ o ICMS;
- ▶ o IPI;
- ▶ o PIS;
- ▶ a Cofins; e
- ▶ a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

No caso desses impostos indiretos, Gaiger-Silveira (2008) supõe que todos os impostos são transferidos para frente, como na Figura 2, da seção *A Incidência Econômica* da Unidade 3. Já para os impostos diretos, a suposição é que eles incidem integralmente sobre os vendedores. Essas suposições são uma simplificação para viabilizar o estudo, refletindo uma aproximação às verdadeiras curvas de oferta e de demanda, que variam bastante entre diferentes bens e serviços.

O estudo mostra como iria variar a renda real das pessoas em cada faixa de renda caso os impostos fossem retirados. Claramente, isso não seria possível, pois a sociedade viraria um caos sem o governo, sem articulação social. É apenas um experimento imaginário para termos uma ideia da incidência. Como mostra a Tabela 2, a seguir, os impostos indiretos penalizam mais pesadamente as classes de renda mais baixa, enquanto que os impostos diretos fazem o contrário. Por exemplo, no grupo dos 10% de pessoas com os rendimentos mais baixos, a retirada da tributação indireta daria um ganho de 29,1%



A Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, instituiu a CIDE-Combustíveis, ou seja, a CIDE incidente sobre a importação e a comercialização de diferentes formas de combustíveis. Veja mais em: <tinyurl.com/d6ktl2>. Acesso em: 22 out. 2010.

e de apenas 3,7% por conta da retirada dos impostos diretos, com um efeito total de 32,8%. Veja agora que para os 10% mais ricos o mesmo tipo de ganho seria de apenas 22,7%. Se você colocar os impostos de volta, perceberá como o conjunto dos impostos é mais pesado para os mais pobres. Portanto, os impostos indiretos fazem com que o sistema tributário penalize mais as classes de renda mais baixa. Esse resultado é usualmente descrito como o de um **sistema tributário regressivo**.

Essa estimativa da incidência econômica, contudo, mostra uma incidência média claramente inferior à carga tributária, cujas estimativas foram mencionadas na Unidade 2. A carga tributária dá uma ideia de quanto de recursos é retirado do setor privado para uso pelo setor público. O fato de os cálculos apresentados na Tabela 2 mostrarem uma incidência menor do que a carga tributária para todas as faixas de renda é uma evidência de que nem todos os tributos foram considerados. É preciso lembrar que a carga tributária é estimada com base na arrecadação tributária.

Tabela 2: Brasil – Incidência econômica segundo tributos diretos e indiretos

DÉCIMO DE RENDA	TRIBUTAÇÃO INDIRETA	TRIBUTAÇÃO DIRETA	TRIBUTAÇÃO TOTAL
1º	29,1%	3,7%	32,8%
2º	24,2%	2,8%	27,0%
3º	20,7%	4,1%	24,8%
4º	19,4%	4,5%	23,9%
5º	18,3%	4,9%	23,2%
6º	17,6%	5,7%	23,3%
7º	16,4%	6,9%	23,3%
8º	16,4%	7,7%	24,1%
9º	14,6%	8,8%	23,4%
10º	10,7%	12,0%	22,7%

Fonte: Adaptada de Gaiger-Silveira (2008)

Um aspecto ainda a ser considerado quanto à incidência de impostos e gastos públicos é o impacto que os impostos têm sobre a destinação de recursos para fins produtivos. Na Figura 3, da seção *A Incidência Econômica* da Unidade 3, por exemplo, você viu que a presença do imposto faz com que se produza e se consuma menor

quantidade daquela mercadoria. Impostos que incidem sobre a renda do trabalho podem afetar até no quanto as pessoas investem na própria formação. Essa formação, que é um tipo de capital, o capital humano, ajuda no desenvolvimento econômico, portanto, o menor investimento nele traz claros prejuízos futuros ao país. Por fim, tributos sobre a remuneração do capital afetam a escolha entre consumo e poupança, e estes afetam o nível de investimento em capital no longo prazo. O principal problema, nesses casos, é que os preços pagos pelos compradores deixam de refletir os custos de produção e de sacrifício pessoal envolvidos na produção dos bens e dos serviços transacionados no mercado. Isso gera **ineficiência econômica**. A renda total do país poderia ser maior e as pessoas poderiam consumir mais, mesmo levando em consideração os bens e os serviços públicos que o governo põe à disposição das pessoas com os recursos tributários. Embora seja difícil calcular isso, é um ponto importante a ser levado em consideração nos cálculos de incidência econômica ou fiscal e em discussões de reforma tributária.

Boa parte dos impostos é gasta em bens e em serviços recebidos sem pagamentos diretos pela coletividade. Dependendo de como o gasto é feito, pode haver uma diferença entre os benefícios de serviços públicos que cada pessoa recebe e aquilo que ela paga. Logo, um cálculo mais rigoroso de incidência, a chamada **incidência fiscal**, ou orçamentária, deveria levar isso em consideração, embora seja extremamente difícil de fazê-lo. Os exemplos mais óbvios de se alocar benefícios de despesas públicas são os da construção e da manutenção das vias públicas de livre acesso, os serviços de justiça e de policiamento, a educação gratuita, a saúde pública etc. Direta ou indiretamente os contribuintes são beneficiados por tais gastos, sendo que o benefício indireto acontece quando os benefícios do serviço público acabam incorporados, em geral via redução de custos, aos produtos de empresas privadas.

Gaiger-Silveira (2008), além de estudar a incidência econômica de impostos, também estuda o impacto de gastos assistenciais, incluindo programas como previdência rural, Bolsa-Família e alguns programas similares. Ele conclui que pelo menos esses itens dos gastos públicos são insuficientes para alterar o grau de regressividade

da incidência tributária. Para uma análise mais completa, ele deveria considerar também o restante das despesas públicas, mas isso não foi considerado, dados os objetivos mais limitados do estudo e também as grandes dificuldades envolvidas nessa tarefa.

Assim, se consideramos não apenas a incidência econômica dos tributos, mas também a incidência dos gastos públicos, temos uma representação melhor dos efeitos do setor público sobre a renda real das pessoas.

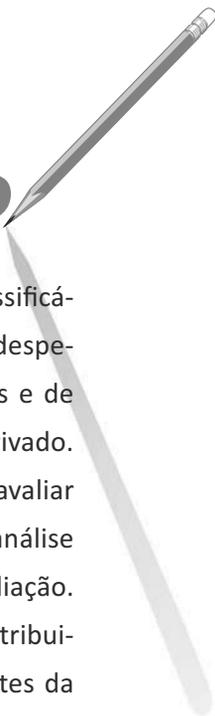
Dadas as dificuldades na elaboração de estudos de incidência econômica e fiscal, é via processo político que os sacrifícios e os benefícios da atividade pública serão estimados e periodicamente redistribuídos. Isso ocorre anualmente na discussão do orçamento público e, com menos frequência, nas reformas tributárias.

Complementando...

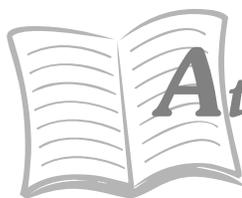
Para ampliar seus conhecimentos sobre o que estudamos nesta Unidade, faça as leituras indicadas, a seguir:

- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Na parte IV dessa obra, você pode satisfazer sua curiosidade sobre a técnica do orçamento-programa.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. O capítulo 5 dessa obra também aborda a técnica do orçamento-programa. E o capítulo 6 discute a análise de custo-benefício, incluindo suas limitações.
- 📌 *Fundamentos de Economia* – de José L. Carvalho *et al.* No capítulo 6 do volume 1 dessa obra, você encontra uma discussão introdutória sobre as falhas de governo.
- 📌 *Introdução à Microeconomia* – de Joseph Stiglitz e Carl E. Walsh. O capítulo 6 dessa obra também aborda as falhas de governo.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fábio Giambiagi e Ana C. Além. No capítulo 3 dessa obra, você pode conferir o papel do setor público nas ferrovias brasileiras. O capítulo 10 apresenta uma discussão mais aprofundada sobre a questão da previdência. E os capítulos 13 e 15 abordam a privatização e a PPP.
- 📌 *Economia Brasileira Contemporânea* – de Amaury P. Gremaud, Marcos A. S. Vasconcellos e Rudinei Toneto Jr. O capítulo 22 dessa obra também aborda o papel do setor público nas ferrovias brasileiras.
- 📌 *Análise de Custo-Benefício* – de Roberto G. Oliveira. Esse artigo apresenta a análise de custo-benefício e suas limitações.
- 📌 *Seguridade Social* – de Luís E. Afonso. Esse artigo aborda a questão da previdência.
- 📌 *Efeito Distributivo das Políticas Sociais* – de Cláudia H. Cavalieri e Elaine T. Pazello. Esse artigo mostra que os gastos educacionais públicos redistribuem renda para os mais pobres quanto mais básico for o nível de ensino. No caso do ensino superior público, favorecem as faixas de renda mais altas. A assistência social beneficia os mais pobres. Por fim, a previdência social do setor público (regimes próprios) redistribui da receita tributária total para as faixas de renda mais altas, enquanto que na previdência social do regime geral (celetistas) acontece o contrário.

Resumindo



Nesta Unidade, você viu que as despesas são classificáveis segundo sua finalidade ou segundo sua natureza. As despesas de capital são feitas tanto para a produção de bens e de serviços pelo próprio Estado quanto por meio do setor privado. Por conta desses investimentos, há a preocupação em avaliar tecnicamente os investimentos públicos. Você viu que a análise de custo-benefício é um dos instrumentos para tal avaliação. Além disso, as despesas públicas também implicam redistribuição de renda real, agora via benefícios públicos diferentes da incidência de impostos. A consideração desses benefícios e a sua comparação aos sacrifícios decorrentes dos impostos leva à incidência fiscal, que nos dá uma melhor ideia de como o setor público afeta o padrão de vida do cidadão. Como tal medição é difícil de ser feita com boa precisão, cabe ao processo político definir a incidência fiscal, embora estudos parciais possam tornar o debate menos vago.



Atividades de aprendizagem

Agora é a sua vez. Confira se você teve bom entendimento dos assuntos abordados nesta Unidade, realizando as atividades propostas, a seguir. Se precisar de auxílio, basta entrar em contato com o seu tutor.

1. Vá ao sítio Portal da Transparência do Governo Federal e consulte em “Gastos Diretos do Governo”, o ano de 2008 e, em “Favorecidos”, “Entes Governamentais”. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2011. Você verá mais de 300 páginas de favorecidos. Na linha inferior da página, em “Pesquisar”, digite o nome do município de seu interesse. O resultado será uma lista de favorecidos que incluem o nome de seu município. Clique no item que mais lhe interessar e você terá uma lista de “elementos de despesa”. Selecione os três elementos mais importantes e caracterize as funções dessas despesas.
2. Caracterize as despesas públicas segundo a natureza e dê dois exemplos de cada tipo.
3. Na classificação dos gastos públicos, os gastos de pessoal de uma universidade pública têm a natureza de despesas correntes. (*Falso, verdadeiro ou incerto? Justifique a resposta*)
4. Contraste incidência legal, incidência econômica e incidência fiscal, na discussão do impacto do orçamento público sobre a renda das pessoas.

UNIDADE 5

DÉFICIT PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Descrever os diferentes tipos de déficit público;
- ▶ Diferenciar as várias formas como o setor privado e o setor público resolvem seus déficits;
- ▶ Relacionar o déficit primário com a capacidade de pagamento da dívida por parte do setor público; e
- ▶ Distinguir entre efeitos de curto prazo e de longo prazo do déficit e da dívida pública sobre o crescimento econômico.

TIPOS DE DÉFICIT PÚBLICO

Caro estudante,

Até este momento, você viu de onde sai o dinheiro do setor público e, em linhas gerais, de que forma é gasto. Como o governo fecha suas contas no caso de a receita ser insuficiente? Esse déficit público é comparável a finanças pessoais em dificuldades? Quais são os instrumentos adicionais que o setor público tem para resolver situações de déficit? Como isso se traduz no tamanho da dívida pública? Até que ponto é possível aumentar o endividamento público sem que o mercado financeiro deixe de financiar espontaneamente o governo? A diferença fundamental em relação às finanças privadas é que as variações no déficit público podem tanto diminuir o nível de desemprego quanto ajudar no combate à inflação. Mas faz alguma diferença se essa variação no déficit for feita via gastos correntes ou via gastos de capitais? Quais são as consequências do aumento da dívida pública para o crescimento econômico do País?

Bons estudos e lembre-se de que estamos à disposição!

Em finanças pessoais, ter déficit significa aumentar a dívida pessoal. Logo, se a despesa for maior do que a receita em dado período, isso significa aumento de dívida. Contudo, se a pessoa tiver bom patrimônio que possa ser vendido ou oferecido como garantia a empréstimos, pode ainda pedir dinheiro emprestado de terceiros e cobrir seu déficit. A facilidade com que tal garantia pode ser transformada em dinheiro – em linguagem financeira, grau de liquidez – é um item que define a taxa de juros que será cobrada pelo prestador.

Por exemplo, uma pessoa que ofereça seu carro em garantia a empréstimo poderá conseguir juros menores do que no cheque

especial. Se uma pessoa subtrair suas dívidas do valor de seu patrimônio, terá seu patrimônio líquido. É claro que se a pessoa tiver créditos a receber mais do que dívidas a pagar, seu patrimônio líquido será maior ainda. E é o patrimônio líquido que serve de garantia a empréstimos maiores, principalmente para organizações. Para quem não tem patrimônio, as previsões de receita futuras, dadas por salários, são importantes para a grande maioria das pessoas. Um funcionário público estatutário que já tenha passado do estágio probatório, provavelmente conseguirá juros mais baixos em seus empréstimos bancários do que pessoas sem essa estabilidade de emprego.

O setor público tem diferenças cruciais em relação às finanças pessoais e ao setor privado. Vamos ver essas diferenças?

Para começar, o setor público não tem um verdadeiro balanço patrimonial que permita o cálculo do patrimônio líquido, embora tenha um balanço de ativos que inclui edificações e máquinas. O que fica de fora são bens de capital público, como estradas, pontes etc. Esse balanço inclui também os débitos e haveres financeiros do governo.

Quando o governo empresta dinheiro do exterior, ele o faz como se fosse uma pessoa qualquer emprestando de outra, direta ou indiretamente via banco. O país terá, então, de gerar receita futura em moeda estrangeira com suas vendas no exterior, acima das importações de mercadorias, para pagar os empréstimos. Poderá também atrair investidores que criem ou expandam empresas no país, trazendo com isso moeda estrangeira, ou que comprem títulos de crédito do país, tanto do setor público quanto do setor privado. De qualquer modo, o país precisa ter receita futura em moeda estrangeira suficiente para pagar os juros dessa dívida. É essa capacidade futura de pagamentos e o histórico de moratórias da dívida pública que contam nas avaliações do mercado financeiro internacional. O Brasil recentemente recebeu boa nota de uma

empresa especializada em avaliar as dívidas públicas de países. A empresa qualificou o País como “grau de investimento”, o que significa uma boa imagem, por exemplo, entre grandes fundos de pensão. Apenas sob boa avaliação do País, os administradores desses fundos podem investir em títulos de dívida brasileiros. **Mesmo com a crise econômica de 2008–2009, o País manteve a avaliação.**

Contudo, a dívida interna funciona de forma bastante diferente. É uma dívida em que alguns membros de determinado grupo devem para outros membros do mesmo grupo. No caso de um país, é possível que ele tenha uma grande dívida interna, mas deva muito pouco ao exterior. Débitos financeiros de filhos para pais ou vice-versa, em finanças pessoais, seriam o equivalente à dívida pública interna de um país.

Isso significa que a dívida pode crescer à vontade? Veremos que há consequências indesejadas da expansão da dívida para níveis muito altos. As razões para tal são similares ao que ocorre nas finanças privadas, mas os caminhos de seus efeitos são diferentes.

A diferença entre a despesa orçamentária e a receita orçamentária, quando positiva, é o **déficit público**. Se a receita for maior do que a despesa, teremos o **superávit público**. O déficit público de um dado ano aumenta a dívida pública desse mesmo ano. Contudo, o déficit público pode também ser financiado por aumento da oferta monetária, como já mencionamos e como voltaremos a discutir a seguir nesta Unidade.

Há várias situações em que a expansão da dívida é desejável. Um exemplo relacionado às finanças pessoais é quando uma pessoa tem rendas futuras estáveis a receber, em geral, crescentes, já descontada a inflação, mas não tem dinheiro suficiente para adquirir um bem durável muito caro para compra à vista. Se for poupar primeiro para depois comprar, pode até acumular uma boa remuneração sobre essa poupança, mas vai ter que esperar demais enquanto deixa



Veja no sítio Estadão uma notícia sobre esse assunto disponível em: <tinyurl.com/6jo3qnn>. Acesso em: 27 mar. 2011.

de receber os benefícios pessoais daquele bem. Se isso vale para alguns anos, dá para imaginar os sacrifícios equivalentes para uma demora de muitas décadas. Por exemplo, um sistema de metrô para uma cidade demandaria sacrifícios de várias gerações até que todo o dinheiro fosse poupado. Se um empréstimo de longa duração for feito, a quitação do empréstimo poderá coincidir com a vida útil do metrô até que grandes reformas sejam necessárias. Assim, o sacrifício dos pagamentos em cada período mais ou menos coincide com o benefício que cada geração recebe do metrô. Portanto, a dívida é desejável nesses casos.

Agora que você sabe o que é déficit público e quando é vantajoso fazê-lo, expandindo a dívida pública, é o momento de discutirmos como medi-lo. Mas chegar a uma medida precisa de déficits e de dívidas de três níveis de governo, como no Brasil, envolvendo milhares de órgãos e governos municipais, é uma tarefa bastante difícil, mas é feito.

Medir o déficit público é atribuição do Banco Central do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE. O Banco Central, usando dados de balanços financeiros, consegue uma estimativa mais rápida baseada nas mudanças da dívida pública e que é uma primeira aproximação. Essas estimativas são chamadas de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Outros órgãos usam informações mais precisas, mas obtêm resultados com boa defasagem de tempo. Por isso, quem quiser estudar mais cuidadosamente o assunto, deve usar cálculos de diferentes órgãos.

O conceito básico de déficit público é o de NFSP no conceito nominal, mais citado como **déficit nominal**. Durante o período de alta inflação dos anos 1980 e 1990, foi bastante relevante também um conceito que desconta o efeito da inflação, na época conhecido como **déficit operacional**. Atualmente, o Banco Central o menciona como NSFP ajustadas para juros reais e juros sobre a dívida externa.

A variação do déficit público não é apenas efeito de os diferentes governos terem diferentes graus de rigor com as contas públicas. Por exemplo, governos que executam planos grandiosos de desenvolvimento econômico tendem a gastar muito e a criarem grandes déficits. Contudo, a economia de um país funciona em ciclos, com fases de expansão, em que ocorre forte crescimento do PIB, e de recessão, com fases de baixo crescimento. Tais variações do PIB implicam variação nas bases tributárias. Assim, em uma recessão, a receita pública cai com o PIB enquanto que quase todo o total de despesas tem pouca flexibilidade para cair. Se a recessão ou a diminuição de crescimento for prolongada, haverá ajustamentos pelo menos no crescimento das despesas. Se fizermos um ajuste no cálculo do déficit pelos efeitos dos ciclos econômicos, poderemos calcular aquilo que é causado propositalmente por causa de plataformas políticas, em geral buscando estabilizar a taxa de crescimento do PIB e a taxa de emprego. Esse é o **déficit estrutural** ou **ajustado pelo ciclo**. Tal déficit tem implicações mais sérias sobre a evolução da economia no longo prazo, como veremos a seguir.

Ainda por conta dessa preocupação com as flutuações no crescimento do PIB, vamos discutir agora as fontes de financiamento do déficit público.

Vimos que uma das formas básicas de financiamento é tomar emprestado tanto dentro quanto fora do país. Contudo, em contraste com as finanças pessoais, o Governo Federal tem, além disso, a opção de imprimir dinheiro. Isso é feito de forma indireta via títulos da dívida pública, que incluem títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central. Cada uma dessas formas tem consequências diferentes sobre as contas públicas. A dívida externa, como vimos, depende da capacidade do país para gerar dinheiro estrangeiro em volume suficiente para pagar pelo menos os juros dessa dívida. Sobre a dívida interna, os investidores em títulos do governo também se perguntam se o governo terá receitas suficientes em reais para pagar

os juros. Se essas perspectivas estiverem boas, será relativamente fácil fazer novos empréstimos para manter a dívida em dada proporção do PIB à medida que as dívidas antigas vencem. Contudo, se houver desconfiança quanto à capacidade de pagamento dessa dívida pública, os juros cobrados pelos investidores tendem a subir para que concordem com os refinanciamentos, especialmente se houver riscos de o país nem pagar os juros. Nesse caso, novos financiamentos são necessários para cobrir os juros. Quem já perdeu o controle em cartão de crédito sabe que essa é uma situação de difícil saída. É por isso que o país, para melhorar sua imagem com os financiadores, tanto internos quanto externos, precisa provar que tem condições de pagar pelo menos parte dos juros da dívida pública, ou seja, é preciso que a receita seja superior às despesas não financeiras e que, portanto, sobre dinheiro para pagar pelo menos parte dos juros. Essa diferença entre a receita e as despesas não financeiras é chamada de **superávit primário**. O negativo desse conceito é o **déficit primário**.

Há vários tipos de déficit ou superávit, dependendo dos propósitos da análise. Os principais são o déficit nominal, o déficit operacional e o déficit/superávit primário. Nosso próximo passo é descrever brevemente a estrutura do Sistema Financeiro Nacional.

O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O financiamento do setor público, com gastos além do arrecadado, é feito via mercado financeiro. Como vimos, o governo pode tanto tomar empréstimos como emitir dinheiro para se financiar. Ao mesmo tempo, a própria infraestrutura institucional do mercado financeiro é definida pelo processo político e fiscalizada pelo governo. Isso, claro, dá uma grande influência e poder ao governo ao definir os termos de seu próprio financiamento. Chamamos de sistema financeiro o conjunto de instituições que viabilizam as transações financeiras.

Atualmente, o **Sistema Financeiro Nacional (SFN)** é constituído, na área financeira, dos seguintes componentes principais:

- ▶ Conselho Monetário Nacional (CMN);
- ▶ Banco Central do Brasil (BACEN);
- ▶ Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- ▶ Banco do Brasil S.A.;
- ▶ Caixa Econômica Federal (CEF);
- ▶ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- ▶ demais instituições financeiras públicas, que incluem outros bancos de desenvolvimento regionais e instituições financeiras estaduais; e
- ▶ instituições financeiras privadas, que incluem os bancos comerciais que captam depósitos à vista, e instituições de crédito não bancárias.

O CMN é o órgão normativo das instituições financeiras e o regulador da oferta monetária, enquanto que o BACEN e a CVM são



Conheça mais sobre o SFN acessando o site <www.bcb.gov.br/?SFN>. Acesso em: 22 out. 2010.

as entidades supervisoras. Os demais órgãos são os operadores de mercado.

O SFN inclui também as áreas de seguro e de previdência. Também nesse caso há órgãos normativos, entidades supervisoras e operadores. O Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) é um exemplo de órgão normativo da área de previdência. Um exemplo de entidade supervisora é a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Entre os operadores estão o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e os fundos de pensão.

Parte importante do crédito brasileiro está nas mãos do Estado, especialmente o crédito de longo prazo, voltado para o financiamento de investimentos. O Banco do Brasil e a CEF operam comercialmente com financiamentos de curto prazo, mas também com financiamentos de longo prazo, especialmente para médias e pequenas empresas, e com crédito imobiliário. Os financiamentos de longo prazo para investimentos ficam por conta principalmente do BNDES e de bancos regionais de desenvolvimento a partir de recursos orçamentários e de empréstimos externos. Dois bancos desse tipo, bastante conhecidos, são o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Essas fontes de financiamento de longo prazo são também complementadas por fundos obtidos no exterior por bancos privados.



Conheça mais sobre o IRB
acessando <<http://www2.ibrb-brasilre.com.br/site/>>.
Acesso em: 21 fev. 2011.

DÉFICIT PÚBLICO E NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Quando o governo toma dinheiro emprestado do sistema financeiro, pode tanto vender títulos diretamente no mercado como vender títulos ao Banco Central. Em anos recentes, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a vender títulos até para pessoas físicas, como no sistema do Tesouro Direto. Quando a STN empresta do Banco Central, recebe dinheiro novo que será injetado na economia no momento da realização do gasto do Governo. Contudo, o Banco Central pode revender esses títulos do Tesouro ou títulos do próprio Banco Central no mercado financeiro, neutralizando, assim, a injeção anterior de dinheiro. Como a base monetária é influenciada também por outras transações do Banco Central com o setor privado e com o exterior, nem sempre esses empréstimos feitos pelo Banco Central ao Tesouro se convertem em expansão monetária.

Sabemos que o aumento da oferta de moeda aumenta a disponibilidade de dinheiro e, com isso, induz a queda na taxa de juros. Vamos ver como isso acontece?

Essa menor **taxa de juros** estimula a atividade econômica, pois mais projetos de investimento ficam rentáveis. Ao mesmo tempo, isso estimula o consumo, pois torna o crédito mais barato para quem compra à prestação e diminui a rentabilidade das aplicações financeiras, tornando vantajoso para mais pessoas a retirada de dinheiro dessas aplicações para compra de bens duráveis e de imóveis à vista. Esse estímulo do aumento da oferta monetária aparece como



Esse assunto foi abordado nas disciplinas *Introdução à Economia*, especificamente na Unidade 4, e *Macroeconomia*. Caso sinta necessidade, retome os conteúdos.

aumento da demanda agregada, o que pode eventualmente elevar o nível de preços da economia, causando, assim, inflação.

Você também estudou como um **aumento nos gastos públicos estimula a demanda agregada**. Esse estímulo fiscal ocorre tanto pelo aumento dos gastos quanto pela diminuição da carga tributária, ou seja, pela alteração do déficit público. Nesse caso, o efeito dos gastos públicos é direto, reforçado ainda pelos efeitos indiretos que decorrem de as pessoas que recebem os pagamentos do governo também gastarem. Além disso, o financiamento do déficit público com base em emissão de dinheiro tem um duplo efeito sobre a demanda agregada. Em situações em que a economia já está em ritmo muito forte, em que as empresas já atingiram altos níveis de uso de sua capacidade de produção, então, a tendência é de aumento generalizado de preços. O financiamento de déficit predominantemente por via monetária ocorre em ambientes de alta inflação, como o que o Brasil viveu a partir do início dos anos 1980 até 1994.

Mas há uma importante exceção a esse impacto sobre a inflação. A economia pode estar em equilíbrio em um nível de

produto, que aqui é sinônimo de PIB; e muito abaixo do nível natural do produto, que é aquele nível associado à taxa natural de desemprego. Em um contexto de alto desemprego e com grande sobra de capacidade de produção nas empresas, os aumentos da demanda agregada causariam efeitos mínimos sobre o nível de preços. Essa foi a situação observada na Grande Depressão na década de 1930.

Foi justamente para explicar porque a crise econômica aconteceu e como várias economias puderam sair dessa situação que o economista inglês John Maynard Keynes escreveu sua obra-prima *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicando-a em 1936. Por acreditar que a política monetária não seria eficaz em uma situação de taxas de juros extremamente baixas, ele advogava programas amplos de gastos públicos até que o setor privado aumentasse o consumo e o investimento. Contudo, o essencial na análise keynesiana é o aumento do déficit público como forma de

Lembre-se do texto relativo à política fiscal do governo, conforme a Unidade 6 da disciplina *Introdução à Economia*, e a disciplina *Macroeconomia*.



Saiba mais

Grande Depressão

Período da maior crise econômica mundial, a Grande Depressão ocorreu entre os anos de 1929 e de 1933. A crise iniciou na chamada Quinta-Feira Negra (24/10/1929), que a história registra como sendo o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York (*sic*). Fonte: Sandroni (1999).

estimular a demanda agregada, o que também pode ser conseguido pela redução de tributos.

Por sinal, o Brasil foi um dos poucos países que, durante a Grande Depressão, adotaram políticas de estímulo à demanda agregada, via gastos públicos, quase da forma como Keynes receitaria alguns anos mais tarde. Por isso, o País passou por consequências moderadas da crise econômica mundial. Entre esses países, estavam também a Suécia e a Alemanha. Como no Brasil, as decisões desses países decorreram de injunções políticas internas, via pressões de grupos de interesse e de estratégias governamentais ainda sem a racionalização keynesiana.

Ao final de 2008, a crise do setor imobiliário americano gerou uma crise financeira americana de magnitude comparável à da crise de 1929. Essa comparação tem sido feita especialmente pela grave crise bancária que se espalhou dos Estados Unidos para a Europa. Entre 1929 e 1933, os Estados Unidos da América (EUA) perderam perto de 27% de seu PIB, voltando a crescer somente a partir de 1934. A taxa de desemprego chegou a 25% em 1933 e somente diminuiu para os níveis anteriores nos anos 1940. O grande problema foi que a crise se espalhou quase pelo mundo inteiro, agravada pela adoção generalizada de forte protecionismo comercial.

Oitenta anos depois, contudo, há melhor compreensão dessas crises econômicas, graças a Keynes e aos estudos posteriores sobre o assunto, para se evitar a repetição de uma nova crise tão colossal. Os governos das principais economias do mundo atual tentam agir coordenadamente para estimular a demanda agregada, por meio de variações do déficit público e da oferta monetária. Com isso, buscam reverter expectativas pessimistas de consumidores e de empresas, cuja retomada de gastos é um dos elementos fundamentais para reverter a desaceleração e até a queda da demanda agregada. Ao mesmo tempo, sabem que é preciso evitar o protecionismo no comércio internacional, que agravaria a queda de demanda.

A EVOLUÇÃO E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Um setor público muito endividado tem problemas ao refinar sua dívida. Os investidores em títulos do governo preocupam-se com as receitas públicas futuras que possam garantir o pagamento dos juros. Assim, não apenas olham para o nível em que está a dívida, mas também buscam prever sua trajetória.

Como a receita pública segue os ciclos do PIB, um primeiro indicador de capacidade de pagamento é a relação entre a dívida e o PIB. Se a dívida cresce mais rápido do que o PIB, essa razão aumenta. Na Figura 4, temos a evolução da dívida pública brasileira nos últimos anos como porcentagem do PIB. A dívida total vinha crescendo mais rápido do que o PIB até 2002, quando ficou ao redor de 60%. Depois disso, seguiu uma tendência de leve queda. Dos dois componentes principais, a dívida pública externa caiu tanto que ajudou o País a se tornar credor internacional, embora em nível modesto e refletindo as reservas em moeda internacional acumuladas em anos recentes. Em compensação, a participação da dívida líquida interna continuou aumentando até 2006. Dados atualizados do BACEN mostram que a dívida líquida interna atingiu 50,3% do PIB em 2010. A dívida líquida total manteve a tendência de queda após 2006, atingindo 40,4% do PIB em 2010 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

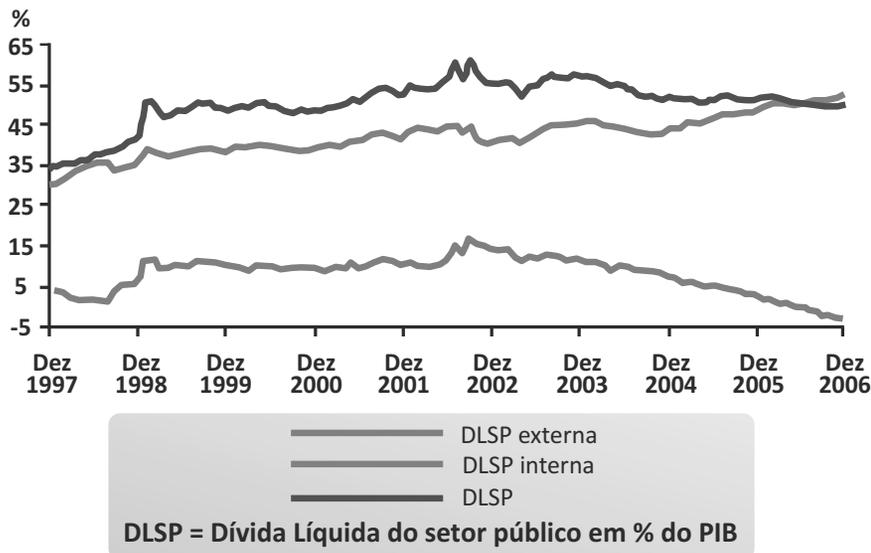


Figura 4: Evolução da dívida pública brasileira
Fonte: Banco Central do Brasil (2007)

Uma pergunta que os investidores fazem é se a **dívida pública** está em um nível alto demais ou não. Há países com coeficientes de dívida muito mais altos do que o Brasil e mesmo assim não têm problemas. O problema pode ocorrer quando a taxa de juros sobre essa dívida é muito alta. Por exemplo, uma dívida pública de 50% do PIB combinada com uma taxa anual de juros de 10% representa um peso orçamentário de 5% do PIB. No entanto, um país com taxa de juros de apenas 1% gastaria apenas 0,5% de juros em relação ao PIB. Logo, quanto menor for a taxa de juros, maior será a dívida pública suportável pelo país.

A dívida externa, do ponto de vista dos credores, tem a ver com a capacidade de o país ser capaz de pagar suas importações e o serviço dessa dívida, o que pode ser prejudicado pelas eventuais crises de balanço de pagamentos.

A taxa de juros pode ser definida livremente?

Infelizmente, não é possível escolher a taxa de juros livremente. Por exemplo, se a taxa de juros cair muito rápido, pode haver estímulo muito grande às compras a prazo para consumo e ao investimento. Em um contexto de capacidade de produção da economia utilizada no limite, de modo que a produção não acompanhe esse aumento de demanda, haverá pressões inflacionárias.

Outro exemplo é quando uma queda de juros muito rápida altera a relação entre os ganhos de investimento financeiro dentro do país *versus* os retornos que se obtêm no exterior, podendo gerar uma debandada de capitais, o que encarece as divisas estrangeiras. Isso resulta em aumento no valor da dívida externa em reais e no impacto sobre o orçamento. Além disso, o Brasil vem de um longo período de alta inflação em que as taxas de juros internas eram muito altas, refletindo as incertezas quanto à capacidade do Governo em honrar a dívida pública. Essas incertezas eram reforçadas pelas várias vezes em que o Brasil ficou sem condições de pagar a dívida pública, principalmente a dívida internacional. Houve ainda o caso dos empréstimos compulsórios, com promessa de devolução posterior, que também sofreram calote. Esse histórico está entre os principais fatores que levam o Governo brasileiro a pagar taxas de juros das maiores do mundo. Isso afeta indiretamente também os juros pagos pelos demais tomadores de empréstimo no mercado financeiro do Brasil. Esse maior juro reflete o prêmio de risco, também chamado de risco-país, que o país paga sobre a taxa básica internacional. Basta que o risco-país suba para que haja saída de capitais, eventualmente criando a necessidade de alterar a taxa de juros interna.

Quais elementos então afetam a evolução da dívida em relação ao PIB?

Esses elementos são a taxa de juros, descontada a taxa de inflação, e a taxa de crescimento do PIB. Se a taxa de juros, dada a taxa de inflação, crescer mais do que o PIB, isso fará com que o serviço da dívida cresça também mais rápido do que o PIB. Se o serviço da dívida vai ganhar do PIB, isso dependerá de como se comportará o resultado das contas públicas. Se houver um superávit primário positivo do qual sobre dinheiro para pagar pelo menos parte dos juros, então será possível que a dívida se estabilize ou até caia. Por exemplo, uma taxa de juros de 8%, já descontada a inflação e abatido um crescimento anual do PIB de 5%, aplicada sobre uma dívida de 50% do PIB, resulta aproximadamente em

$(8\% - 5\%)(50\%)$, ou 1,5% de acréscimo na razão dívida-PIB. Contudo, um superávit primário de 3% do PIB faria essa razão cair 1,5%, pois essa economia cobriria os juros com folga. Nesse exemplo, a dívida estaria totalmente sob controle e até haveria possibilidade de o país aumentar um pouco seu endividamento. Em linguagem financeira, diríamos que a dívida é sustentável.

ESTABILIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Evitar o desemprego generalizado ou a inflação é o que os economistas chamam de política de estabilização econômica. O interessante é que a forma como o governo administra suas contas tem muito a ver com isso, como discutimos anteriormente.

Em uma situação de desemprego generalizado, o aumento do déficit público pode ser bom para a economia, pois esses gastos extras aumentam a demanda de bens e de serviços e, portanto, o nível de emprego. Por outro lado, se a economia estiver sob pressões inflacionárias, a diminuição do déficit, com a conseqüente diminuição da demanda agregada, será um dos instrumentos para aliviar essas pressões. Alguns dos outros instrumentos macroeconômicos envolvem o controle da oferta de meios de pagamentos, da oferta de moeda estrangeira no mercado local de divisas e a administração de preços internos, como o salário mínimo e os preços de alguns bens e serviços. Por exemplo, alguns bens ou serviços produzidos por empresas estatais em princípio têm seus preços determinados pela oferta e pela demanda de mercado. Se faltar uma mercadoria, ou se seus custos de produção subirem, seu preço tenderá a subir. Contudo, como as empresas são controladas pelo governo, a decisão sobre seus preços está sob influência política, que define os momentos mais convenientes para reajustes. Por exemplo, isso acontece com os derivados do petróleo no Brasil.

Quando o governo gasta mais do que arrecada e cobre esse déficit com empréstimos internos, é preciso saber em que esse gasto adicional foi feito. Se for aplicado em investimentos, isso dará um acréscimo ao investimento privado e ajudará no crescimento

sustentado da economia. Na verdade, os bens de capital privados dependem da complementação por vários bens de capital providos pelo governo. Veja o caso das estradas, dos portos e dos aeroportos de propriedade estatal, que indiretamente baixam os custos das empresas. Certos tipos de investimento, como na produção e na distribuição de energia elétrica, que requerem grandes volumes de financiamento, envolvem não apenas essa questão financeira, mas também um trabalho de planejamento de longo prazo. Logo, se o déficit for usado para gastos correntes com natureza de consumo, isso significará que a dívida acumulada não apenas terá de ter seus juros pagos pelas gerações futuras como estas terão um ônus adicional de receberem menos capital do que poderiam receber, tendo seu padrão de vida afetado por isso. Por exemplo, as atuais gerações ainda sofrem com a deterioração das estradas brasileiras, por conta de investimentos insuficientes nas últimas décadas.

Nem todo gasto corrente, contudo, prejudica o crescimento econômico. Um Estado eficiente administrativamente pode oferecer bons serviços à sociedade, os quais contribuem para o crescimento econômico.

Como exemplo, podemos pensar em um Poder Judiciário eficiente é essencial para um ambiente propício às atividades econômicas geradoras de emprego e de renda. Do mesmo modo, bons serviços públicos de saúde e de educação são essenciais, tanto para a melhor qualidade de vida da população, o que inclui menor exposição a doenças, especialmente às epidemias, quanto para uma força de trabalho mais saudável e produtiva, essencial em uma fase de alto crescimento econômico.

FEDERALISMO FISCAL E A ESTABILIZAÇÃO

A busca da estabilidade de preços e do combate ao desemprego é uma atividade essencial do Estado, como já vimos. Em um sistema federal, como o brasileiro, composto de três níveis de governo, apenas a União cuida da moeda do País, enquanto os Estados e os municípios se adaptam às decisões de nível superior. Como todos os cidadãos são afetados simultaneamente pela estabilidade da economia, temos aí um caso de não rivalidade; e como a exclusão desses benefícios é quase impossível, temos um bem público puro. O monopólio da União sobre o controle da moeda evita a multiplicidade de moedas.

Um aumento do déficit público estimula a economia. Contudo, se uma jurisdição local, seja um Estado ou um município, expandir o déficit, o efeito sobre a demanda extrapolará suas fronteiras por conta do grau de abertura dessas economias. Grande parte do que é consumido ou usado na produção de outros bens e serviços vem de outras jurisdições. Logo, quanto mais aberta for uma economia local, menor será o impacto local da política de estabilização.

Para que essa política funcionasse, seria necessário que todos os governantes locais se coordenassem de modo que as políticas de estímulo de cada jurisdição fossem consistentes entre si. Essa é, de fato, a natureza dos grupos de países que frequentemente se reúnem para discutir estratégias de combate a crises econômicas. O mesmo vale para governos locais. A União é o equivalente, do ponto de vista de políticas de estabilização, desses grupos que buscam a coordenação

de política econômica. Embora os Estados e os municípios tenham autonomia em muitas questões, na prática, pouco podem fazer em termos de estabilização local.

Como a União é o nível de governo que cuida da estabilização, ela precisa coordenar os governos locais para que todo o país tenha políticas consistentes. Por exemplo, em uma situação inflacionária em que a política adotada seja a redução do déficit público, é necessário que os governos locais façam a mesma coisa. Em caso contrário, a União terá de fazer um esforço fiscal muito maior, pois terá também de compensar o aumento de déficit dos governos locais. Logo, os objetivos nacionais nessa área precisam ser coordenados com os interesses de todos os níveis de governo.

Parte importante da dívida pública brasileira nos anos 1990 surgiu dessa falta de coordenação, especialmente com os Estados. Os governadores usavam os bancos estaduais para obter empréstimos e para liberarem empréstimos de regiões específicas de seus Estados, nem sempre com critérios de viabilidade financeira. As empresas estatais eram usadas para antecipações de receita orçamentária (ARO), isto é, para o adiantamento do pagamento de impostos, que apareciam como arrecadação menor nos períodos seguintes. Deixar de pagar os fundos de aposentadoria, atrasar pagamentos a fornecedores e não honrar precatórios ou outros débitos decorrentes de decisões judiciais eram formas alternativas de aumentar a dívida local. O passo seguinte era repassar tais dívidas para o Governo Federal, especialmente como moeda política em decisões importantes no Congresso, muitas delas envolvendo a própria política de estabilização.

Várias tentativas foram feitas para alinhar os governos estaduais e municipais no esforço de estabilização da economia. Um passo importante foi a criação da Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Rita Camata, que limitava os gastos de pessoal do governo. Posteriormente, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, denominada **Lei de Responsabilidade Fiscal**, incorporou essa limitação. Essa lei impõe normas sobre os três níveis de governo, tanto sobre os limites de gastos de pessoal

Você pode ler mais sobre
essa lei na disciplina
Contabilidade Pública.



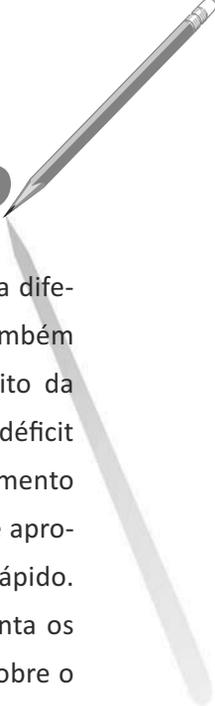
quanto sobre o endividamento, e os obriga a prestar contas de forma detalhada sobre isso.

Complementando...

Para aprofundar os assuntos abordados nesta Unidade, sugerimos as leituras a seguir:

- 📌 *Macroeconomia* – de Mario Henrique Simonsen e Rubens Penha Cysne. O capítulo 1 dessa obra aborda o SFN.
- 📌 *Introdução à Economia* – de N. Gregory Mankiw. O capítulo 33 desse livro apresenta aspectos sobre a crise de 1929.
- 📌 *Economia Brasileira Contemporânea* – de Amaury P. Gremaud, Marco A. S. Vasconcellos e Rudinei Toneto Júnior. No capítulo 13, os autores também abordam a crise de 1929.
- 📌 *Crédito Público e os Juros* – de Gustavo Franco. Esse artigo trata da relação entre os calotes públicos e o risco-país. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/VEJA131.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além. No capítulo 8, Giambiagi e Além apresentam um histórico da evolução da dívida pública brasileira, comparando o tamanho dessa dívida com o de outros países e discutindo sua sustentabilidade. Já o capítulo 11 aborda as dificuldades de se controlar a dívida dos Estados e dos municípios, adicionando o argumento de que a reforma constitucional de 1988 deixou mais despesas do que receitas para os Estados.

Resumindo



Você viu, nesta Unidade, que o déficit público é a diferença entre a despesa e a receita do setor público, também chamado de déficit nominal. Se desconsiderado o efeito da inflação, é chamado de déficit operacional. Contudo, o déficit público varia com o PIB de modo que nas fases de crescimento forte da economia o déficit diminui, pois a receita, que é aproximadamente proporcional ao PIB, pode crescer mais rápido. Por isso, você conheceu o déficit estrutural, que desconta os efeitos cíclicos. E como os déficits anuais têm impacto sobre o tamanho da dívida pública, é preciso saber se o governo tem dinheiro para, ao menos, pagar os juros da dívida pública. É o superávit primário que mede essa sobra, ou seja, quanto maior for o superávit primário, maior será a parte dos juros que o governo consegue pagar. Se esse superávit for muito pequeno ou até negativo, a dívida poderá crescer de forma descontrolada e gerar uma crise fiscal. Apesar disso, o governo pode aumentar o déficit público para aumentar o nível de atividade na economia a fim de controlar situações de alto nível de desemprego. Mas quando isso é feito em situações de uso excessivo da capacidade produtiva das empresas, ocorrem pressões inflacionárias.

Nesta última Unidade, você viu que o nível de emprego e a taxa de inflação são também influenciados pelo governo.



Atividades de aprendizagem

Para que você avalie o aprendizado desta Unidade, propomos a seguir algumas atividades. Busque resolvê-las e, em caso de dúvida, faça uma releitura cuidadosa do conteúdo. Caso a dúvida persista, busque auxílio com o seu tutor.

1. Caracterize e enfatize a diferença entre os conceitos de déficit público nominal e déficit público primário.
2. Como o superávit primário ajuda na sustentabilidade da dívida pública?
3. Formas alternativas de financiar o déficit público são o aumento da dívida líquida do governo ou a diminuição da base monetária. (*Falso, verdadeiro ou incerto? Justifique a resposta*)
4. Visite o sítio do Instituto de Políticas Aplicadas (IPEA) <www.ipeadata.gov.br> e, na aba “Macroeconômico” escolha “Sinopse macroeconômica”. Na tabela, procure os dados sobre Finanças Públicas. Se você clicar sobre os títulos de cada linha de dados, terá acesso a gráficos que mostram a trajetória de anos recentes da dívida pública, do superávit primário (necessidades de financiamento – conceito primário) e do déficit nominal (necessidades de financiamento – conceito nominal), todos em relação ao PIB. Descreva as tendências de cada variável e avalie as perspectivas de o setor público brasileiro estar com suas contas sob controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta disciplina, descortinamos uma visão panorâmica de como o Estado funciona e como isso afeta seu padrão de vida no dia a dia. Por meio de decisões, são definidos os gastos públicos e seu financiamento. A distribuição dos benefícios desses gastos por pessoa dificilmente coincide com a distribuição da incidência efetiva dos tributos correspondentes, ocorrendo redistribuição de renda. No recurso a empréstimos públicos, também pode ocorrer uma redistribuição de renda, contudo é entre gerações.

Você ainda tem muitas disciplinas interessantes para cursar até o término de seu curso. Duas delas foram mencionadas na presente disciplina: *Orçamento Público* e *Gestão da Regulação*. A primeira complementa nossa discussão sobre a estrutura da despesa e fontes de financiamento do setor público; a segunda, sobre a regulação de serviços produzidos pelo setor privado por concessão pública.

Enquanto você avança em seu curso, lembre-se especialmente que por trás das decisões do setor público estão os interesses dos cidadãos, cuja influência sobre os administradores ocorre de forma indireta e até bastante fraca, considerada isoladamente. Mas está lá.

Bons estudos e sucesso em seu curso!

Referências

AFONSO, Luís E. Seguridade Social. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Capítulo 20.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Inflação*, mar. 2007. Disponível em: <www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2007/03/ri200703b5p.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2011.

_____. *Dívida Líquida do Setor Público*. 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie4-23.xls>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 dez. 2010.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2006*. Estatísticas Tributárias 19. Brasília, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papirus, 1986.

CARVALHO, José L. *et al. Fundamentos da Economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2008. 2 v.

CAVALIERI, Cláudia H.; PAZELLO, Elaine T. Efeito Distributivo das Políticas Sociais. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Capítulo 18.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Ed.

USP, 1999.

FRANCO, Gustavo. Crédito Público e os Juros. *Revista Veja*, São Paulo, n. 1877, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/VEJA131.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

FREITAS, Luiz C. T. *Tahuantinsuyo: o Estado Imperial Inca*. [s. l]: Luzcom Multimakers, 1997. Disponível em: <www.luzcom.com.br/inca/livro/html/>. Acesso em: 10 mar. 2011.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980.

GAIGER-SILVEIRA, Fernando. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos*. 2008. 161 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. *Finanças Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S.; TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. *Carga Tributária do 1º Semestre de 2008*. (Estudos do IBPT.) Disponível em: <www.ibpt.com.br>. Acesso em: 22 out. 2010.

JONES, Charles I. *Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KEYNES, John M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas, 2007. Original de 1936.

LACOMBE, Francisco J. M. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

OLIVEIRA Roberto G. Análise de Custo-Benefício. In: BIDERMAN, Ciro;

ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Cap.17.

RENNO, Lúcio R. Rewarding the Corrupt? Reelection and scandal involvement in the Brazilian 2006 legislative election. *Colombia Internacional*, v. 68, p. 98-107, 2008. Disponível em: <tinyurl.com/d9jwdy>. Acesso em: 10 mar. 2011.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Brasília: Prisma, 1997.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best-Seller, 1999.

SANSON, João R. Incidência Tributária e os Gastos em Alimentos. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 9, n.16, p.107-123, set. 1991.

_____. O Fiscal do Fiscal e o Combate à Corrupção. *Atualidade Econômica*, Florianópolis, ano 20, n. 53, p. 7-11, ago./dez. 2008. Disponível em: <tinyurl.com/dx3z4x>. Acesso em: 10 mar. 2011.

SCHUMPETER, Josef A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci*. 3. ed. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. *Macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

STIGLITZ, Joseph; WALSH, Carl E. *Introdução à Microeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

MINICURRÍCULO

João Rogério Sanson

Graduado em Economia pela Faculdade Católica de Administração e Economia – FAE (1969), possui Mestrado em Desenvolvimento Econômico (1973) e Doutorado em Economia (1979), ambos pela Universidade Vanderbilt, EUA. Lecionou os temas Economia do Setor Público, Estado e Economia, Microeconomia, Macroeconomia e Economia Matemática na Universidade Federal de Pernambuco e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, é professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina. Como pesquisador, tem atuado principalmente nos temas de Mercado de Trabalho, Finanças Públicas e Microeconomia.



ISBN 978-85-7988-100-8



9 788579 881008



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



Universidade Federal Fluminense



SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

