



Universidade Estadual do Rio de Janeiro



Faculdade de Ciências Econômicas

Disciplina: Economia do Setor Público I – Parte 01

*Prof.: Antonio Carlos Assumpção
Doutor em Economia – UFF
Site: acjassumpcao.com*

Ementa Resumida

- 1) Introdução: objeto de estudo, histórico, o papel do governo, falhas de mercado e falhas do governo, decisões que devem ser tomadas (o que produzir, como produzir, para quem produzir e como essas decisões são tomadas), modelos econômicos, economia positiva x economia normativa, eficiência de Pareto, medidas de bem-estar, falhas de mercado, bens meritórios, equidade...
- 2) Análise de mercados competitivos, intervenções governamentais e incidência tributária.
- 3) Falhas de Mercado: Falta de Competição, Provisão de Bens Públicos, Externalidades, Falhas Informacionais, Mercados Incompletos, Inflação, Desemprego, etc. (Problemas Macroeconômicos)
- 4) Princípios de Tributação
- 5) Funções do Governo
- 6) Indicadores Fiscais Brasileiros
- 7) Sistema Tributário Brasileiro

▪ **Bibliografia**

- **Finanças Públicas.** Rosen, H. e Gayer, T. McGraw Hill, 10^a ed.
- **Finanças Públicas e Política Pública.** Gruber, J. LTC
- **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, Ed. Campus, 5^a ed.
- **Economia do Setor Público no Brasil.** Organização de Ciro Biderman e Paulo Arvate, Ed. Campus.

- **A Economia do Setor Público** estuda o governo e a forma como suas políticas afetam a economia.
 - 1) Quando deve o governo intervir na economia?
 - 2) Como pode o governo intervir?
 - 3) Quais os efeitos de cada intervenção?
 - 4) Por que o governo intervém da forma que faz?
- Até aqui você deve ter percebido que vamos estudar como o governo pode intervir nos mercados (se deve...) e quais serão os efeitos: pode haver aumento da eficiência econômica? Pode aumentar a equidade?

- A conexão muito estreita entre análise e aplicação e política é o que torna o assunto tão fascinante.
- Porém, uma boa política requer o desenvolvimento de uma teoria adequada, que requer ainda um bom conhecimento empírico dos parâmetros relevantes.
 - Este é o grande desafio dos economistas do setor público.
- **Aspectos Positivos e Normativos**
 - No aspecto normativo, procede-se a uma avaliação de eficiência e equidade das políticas públicas, na tentativa de entender o que deve ser feito.

- Durante muitos anos Musgrave (1959) foi considerada a bíblia das finanças públicas.
- Musgrave (1959) dividia a atuação do Estado em três ramos distintos: eficiência, distribuição ou equidade (separado de eficiência) e estabilização.
 - A separação dos ramos de equidade e eficiência deve ser contrastada com a moderna agenda de pesquisa da área, em que o *trade-off* eficiência-equidade está presente em quase todas as questões relevantes.
 - Uma outra característica do escopo da economia do setor público diz respeito ao ramo da estabilização. Trata-se de estabilização macroeconômica, introduzida na ciência econômica por Keynes.
 - Esse aspecto da política econômica praticamente desapareceu da agenda dos pesquisadores de economia do setor público, por necessidade de especialização (migrou para a macroeconomia).

- A partir da década de 1970 preocupações com a equidade e aspectos distributivos das políticas governamentais em geral, ganham importância.
- Uma outra mudança relevante foi a *crítica à figura do governo benevolente* utilizado nos modelos de finanças públicas a partir da escola da Escolha Pública (**Public Choice Theory** - Buchanan, Tullock e North).
 - O ponto fundamental dessa literatura é o reconhecimento de que os governantes e os burocratas são também agentes racionais e motivados por interesses próprios, os quais podem ou não estar alinhados com os da sociedade.

- Também muito importante foi a incorporação das *restrições informacionais* na definição do papel e nos instrumentos do governo. Neste sentido, destacam-se as contribuições:
- **Vickery, Clark-Groves, Tiebout** → Os agentes têm informações privadas acerca de suas preferências por bens públicos, e fazem uso dessa informação privada para ‘pegar carona’ nos programas de governo. Os autores mostraram como mecanismos semelhantes aos de mercado para revelar as preferências por bens públicos e/ou como mecanismos específicos podem ser desenhados para a revelação de preferências.

- **Diamond-Mirrlees** → desenvolveram metodologia capaz de calcular regras de *second-best*. Em particular, o uso de dualidade para resolver o problema de principal-agente, característico das funções do governo, permitiu simplificar problemas de tributação ótima e generalizar a abordagem de Ramsey. Também definiram regras para alocação de recursos do e para o setor público: Custo Marginal dos Fundos Públicos (MCF) e Teorema da Eficiência Produtiva.
- **Mirrlees** → tem-se a extensão da preocupação com o problema distributivo e a teoria da tributação ótima da renda.

- **Laffont, Guesnerie, Tirole e outros** → Teoria da regulação dos serviços públicos. Essa literatura é também fundamentada em problemas de assimetria informacional e na moderna teoria dos contratos.

O Setor Público (Preliminares)

- O papel do governo na economia
- O que ou quem é o governo
- Pensando como um economista do setor público

O Papel do Governo nas Economias Modernas

- **Em economias ocidentais de economia mista:**
 - Atividades econômicas executadas por empresas privadas e pelo governo.
 - Governo pode alterar o comportamento do setor privado, através da regulação, tributos e subsídios.

O Papel do Governo no Passado

- **Mercantilismo:** teoria dominante no século XVIII, defendida especialmente por economistas franceses, que advogava a tese de que o governo deveria promover a indústria e o comércio.
 - A riqueza das Nações era determinada pela quantidade de ouro possuída, proveniente dos superávits comerciais.

O Papel do Governo no Passado

- **Adam Smith (1776)** defende um papel limitado para o governo (competição e motivação de lucros pode levar os indivíduos, ao perseguirem seus interesses individuais, a servirem aos interesses públicos). **Ideia da mão invisível.**
- ***Laissez Faire*** → Economistas ingleses defendiam o menor governo possível, sem que o setor privado fosse regulamentado ou controlado.

O Papel do Governo no Passado

- **Smith chega à conclusão que: "Ao servir a seus próprios interesses os indivíduos servem melhor ao interesse da sociedade do que se esse fosse o seu objetivo".**
 - Nenhum comitê do governo é necessário para decidir o que deve ser produzido e como alocar os recursos; o sistema de preços faria esse papel.
- O governo não precisa checar se uma firma é eficiente ou não: as próprias leis de mercado expulsariam os produtores ineficientes.

O Papel do Governo no Passado

- Assim, as forças de mercado (ou as forças competitivas) levariam a um elevado grau de eficiência.
- Atualmente, os economistas reconhecem que vários mercados não funcionam tão bem, **pois existem falhas de mercado**, e que é necessária, nesses casos, a intervenção do governo.
 - **Cuidado com a interpretação dessa frase !!!**

O Papel do Governo no Passado

- Nem todos os pensadores do século XIX seguiam o pensamento de Adam Smith.
- Pensadores como **Karl Marx** escreveram teorias que sugeriam formas alternativas para organizar a sociedade econômica.
 - O Estado cumpriria um papel proeminente na nova organização, sendo responsável pelo **controle dos meios de produção**.
- **Visões diferentes sobre o papel do Estado: Guerra Fria.**

Falhas de Mercado:

Razão Para a Intervenção Governamental na Economia

- Primeiro Impulso → Nos Estados Unidos, no período conhecido como a Grande Depressão (logo após a quebra da bolsa em 1929, quando a taxa de desemprego atingiu mais de 25% e a produção caiu em 1/3), houve um reconhecimento de que o mercado havia falhado e existia uma enorme pressão para que o governo tomasse alguma atitude para reverter esta situação.
- **Keynes** defendeu que o governo não somente deveria, como poderia fazer alguma coisa, pois existiam falhas de mercado.

Falhas de Mercado:

Razão Para a Intervenção Governamental na Economia

- “O governo não deve fazer um pouco melhor ou um pouco pior o que os outros podem fazer; o governo só deve fazer o que ninguém pode fazer.”
 - *Essays in Persuasion* (Ensaio em Persuasão) - 1931. J. M. Keynes
- Assim como existem **falhas de mercado**, que veremos adiante, devemos tratar com parcimônia a questão da intervenção governamental, pois existem **falhas de governo** (e problemas políticos).

Falhas do Governo

- As ações do governo não necessariamente geram os resultados esperados. Em muitos casos isto se deve a **falhas do governo**. Existiriam quatro motivos básicos pelos quais o governo falharia.
 - a) **Informações Limitadas:** por exemplo, como distinguir os potenciais usuários de um determinado programa governamental e aqueles que efetivamente seriam alvo (**como distinguir os que de fato necessitam entre os que pleiteiam**).

Falhas do Governo

- b) Limitado Controle Sobre as Respostas do Mercado:** o governo não tem como antecipar as respostas do setor privado. Por exemplo, ao introduzir um novo imposto sobre a produção, qual será o aumento da arrecadação? Depende do efeito negativo sobre a base de tributação (decisão de produzir, trabalhar, circular recursos pelo sistema bancário,...).

Falhas do Governo

- c) **Limitado Controle Sobre a Burocracia:** muitas vezes a burocracia age de modo a retardar os processos. Assim, ações propostas pelo Congresso por meio de leis e regulamentos não necessariamente se concretizam plenamente por causa da resistência da burocracia.

Falhas do Governo

d) Limitações Impostas Pelo Processo Político: ao longo do processo político, interesses privados podem levar a aprovação de medidas que beneficiam certos grupos, ou medidas com pequeno impacto sobre o problema (mas com repercussões sobre o eleitorado).

Assim, os mercados falham com alguma frequência, mas não necessariamente o governo consegue corrigir estas falhas.

Falhas do Governo

- **Portanto, o Governo Deve Canalizar Suas Energias:**
 - Para as áreas nas quais as falhas de mercado são mais evidentes.
 - Para as áreas nas quais os benefícios das ações do governo sejam mais significativos.
- As ações do governo podem aliviar, mas não necessariamente resolver os piores problemas.
- Prevalece visão de que governo e setor privado devem trabalhar conjuntamente, se fortalecendo mutuamente.
 - Existem controvérsias sobre os limites da ação do Estado.

O Que ou Quem é o Governo

- **Em termos verticais** : União, Estados e Municípios.
 - **Em termos orçamentários**: União, Estados e Municípios e Empresas Estatais.
- **Em termos horizontais**: poderes executivo, judiciário e legislativo.
- No caso brasileiro a estrutura federativa leva a coexistência de poderes tanto em termos horizontais quanto verticais.
 - **Responsabilidades** → governo federal, governos estaduais e governos municipais.

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **Economistas estudam a escassez** → como a sociedade faz escolhas, dado que os recursos são limitados ?
- Devem ser respondidas as seguintes perguntas, consideradas como questões centrais.
 - **O que será produzido?**
 - **Como será produzido?**
 - **Para quem será produzido?**
 - **Como estas decisões são tomadas?**
- **Foco** → as escolhas feitas pelo setor público, o papel do governo, e as formas pelas quais as decisões do governo afetam a iniciativa privada.

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **O que será produzido?**
 - Dada a Fronteira de Possibilidades de Produção, se a sociedade decidir por mais bens públicos deverá abdicar de bens privados; se decidir por uma maior produção do bem privado X, teremos uma quantidade produzida menor do bem privado Y.
 - Dito de outro modo, os recursos são escassos, o que obriga a sociedade a fazer escolhas → existe um *trade-off* na produção.
 - Como fazer essas escolhas ? Mercado (sistema de preços como sinais) ou governo ?

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **Como será produzido?**
 - Decisões sobre quando produzir privadamente ou através do setor público, usar mais capital ou trabalho e empregar tecnologias mais eficientes em termos energéticos.
 - **Notando que:** o governo afeta a forma como as firmas produzem os bens através da regulação, legislação de proteção ambiental, tributos sobre a folha de pagamento, tributos sobre o capital, subsídios e outras formas de tributação etc.
 - Agentes econômicos racionais respondem a incentivos.

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **Para quem será produzido?**
 - As decisões do governo sobre tributação e programas de bem estar social afetam as decisões de gasto das famílias. Além disso, ao definir os gastos com bens públicos, implicitamente o governo está definindo quem será beneficiado.

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **Como estas decisões são tomadas?**
 - No setor público as decisões são tomadas coletivamente e, normalmente, não agradam a todos, pois existe dissenso sobre o que se considera desejável.
 - Políticas públicas geralmente são adotadas para o bem da sociedade. Diferentes políticas atingindo diferentes grupos podem ser consideradas em prol do interesse público. Portanto, as decisões tomadas no âmbito do Estado são resultado de escolhas entre interesses conflitantes.
 - Claro, uma outra possibilidade, são as decisões autocráticas: voltamos ao que foi dito na primeira questão.

Pensando Como um Economista do Setor Público

- **Ao discutir estas questões, existem três estágios de análise:**
 - 1) Avaliar alternativas de políticas → Quais as restrições ?
 - 2) Analisar as consequências das ações governamentais.
→ Quais os custos de oportunidade ?
 - 3) Interpretar as diferentes forças que estão implícitas nas decisões do governo.

Modelos Econômicos

- **Modelo:** busca replicar as condições gerais da economia.
 - Como a economia é extremamente complexa, é necessário separar o que é essencial do que não é.
 - O fato de o modelo simplificar é uma virtude.
 - Toda análise minimamente organizada envolve o uso de modelos.
 - Os modelos permitem que seja refutada a hipótese inicial.

Economia Positiva Versus Economia Normativa

- **Modelos → Economia Positiva** → quais os resultados de determinada escolha ?
 - **Exemplo:** quais os efeitos da introdução de um imposto sobre a produção ? Aumento do preço, redução da produção, mais recursos para o provisionamento de bens públicos e transferências,...
- **Economia Normativa** → tomada de decisão considerando custos e benefícios de uma escolha, o que **envolve juízo de valor**.
 - Um imposto tende a reduzir a produção, mas permite que o Estado tenha mais recursos para as políticas sociais (o que fazer ?)

Eficiência de Mercado

- Sob certas condições idealizadas, uma economia competitiva é eficiente.
- Se estas condições forem satisfeitas, o papel do governo é muito restrito.
- Para entender o papel do setor público, devemos compreender o que se considera como bom funcionamento do mercado.

Eficiência de Mercado

- O que os economistas querem dizer quando falam que o mercado é eficiente?
- Quais são as condições que devem ser satisfeitas para que o mercado seja eficiente?
- Por que existe uma pressuposição geral de que mercados competitivos resultam em eficiência?
- Qual seria o arranjo que levaria a uma eficiente alocação de recursos ?
- Se os mercados são eficientes, qual é o papel do governo?

Eficiência de Pareto

- **Avaliação** → a maior parte dos economistas utiliza um critério chamado **Eficiência de Pareto** (em homenagem ao economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923)).
- Como vimos, a **eficiência de Pareto**, ou **ótimo de Pareto**, supõe um arranjo no qual ninguém poderá ficar melhor sem que a situação de outro indivíduo piore.
 - Todas as trocas mutuamente vantajosas já foram realizadas → maximização do excedente total.
- **Eficiência não implica em equidade !**

A Eficiência Econômica em Mercados Competitivos

- **Primeiro Teorema do Bem-Estar**
 - Em um mercado competitivo, todas as trocas mutuamente vantajosas serão realizadas, e a alocação de equilíbrio resultante será economicamente eficiente.
- **Questão de política:** Nesse caso, qual é o papel do governo?
- **Uma alocação eficiente também é, necessariamente, equitativa ? Não**
 - Não há consenso com relação a melhor forma de definir e quantificar a equidade e o bem estar.

Condições de Eficiência

- Que condições devem ser satisfeitas para que o mercado seja eficiente?
 - **Deve haver eficiência na troca** → produção deve ser entregue àqueles indivíduos que a valorizam mais.
 - **Deve haver eficiência na produção** → o aumento da produção de um determinado bem implicará na redução da produção de outro bem.
 - O vetor de produção deve ser tal que atenda a demanda (predominância da soberania do consumidor).

Funções (Medidas) de Bem-Estar

- Funções de bem estar social descrevem os pesos específicos atribuídos à utilidade de cada indivíduo na determinação do que seja socialmente desejável. Como isso envolve **juízo de valor** (questão normativa), temos várias possibilidades:

Funções (Medidas) de Bem Estar

a) **Igualitária** → Todos os membros da sociedade recebem quantidades iguais de bens.

b) **Rawlsiana** → Maximiza a utilidade da pessoa com o mais baixo nível de bem estar: $W_{(U_1, \dots, U_n)} = \min\{U_1, \dots, U_n\}$

c) **Utilitária (Benthamita)** → Maximiza a utilidade total de todos os membros da sociedade.

$$W_{(U_1, \dots, U_n)} = \sum_{i=1}^n u_i \quad \text{ou} \quad \sum_{i=1}^n \alpha_i u_i \quad \text{Onde } \alpha_i \text{ refere-se ao peso atribuído a cada indivíduo.}$$

d) **Orientada Pelo Mercado** → O resultado de mercado é o mais equitativo.

Racionalidade para Intervenção Estatal na Economia

- Quais são as principais razões que levam os mercados a “falharem” ao tentar produzir resultados eficientes ?
- Quais são as falhas de mercado que justificam a ação do governo ?
- Qual o papel exercido pelo governo para viabilizar o funcionamento dos mercados ?
- Por que o governo interferiria na alocação de recursos, mesmo quando há uma alocação Pareto-Eficiente? Qual é o papel do governo na redistribuição de renda ?

Racionalidade para Intervenção Estatal na Economia

- O que são bens meritórios ?
- Quais são as alternativas que o governo dispõe para exercer o seu papel ?

Racionalidade para Intervenção Estatal na Economia

- **Cumprimento de Contratos e Direitos de Propriedade**
 - Para um mercado funcionar de forma adequada existe a necessidade de um governo para definir direitos de propriedade e exigir o cumprimento dos contratos.
 - Assim, entre as atividades do governo, está a proteção aos cidadãos e à propriedade, através de um sistema que assegure o cumprimento dos contratos.

Racionalidade para Intervenção Estatal na Economia

- **Falhas de Mercado**

- Falta de Competição
- Provisão de Bens Públicos
- Externalidades
- Falhas Informacionais
- Mercados Incompletos
- Inflação, Desemprego, etc. (Problemas Macroeconômicos)

Racionalidade para Intervenção Estatal na Economia

- Mesmo se todos os mercados fossem competitivos e não houvesse nenhuma outra falha de mercado:
- **Bens Meritórios**
 - Os indivíduos são obrigados a utilizá-los.
 - Cuidado com a definição do que é “meritório”.
- **Distribuição de Renda**

- Primeiro veremos, de maneira bastante informal, a ideia de eficiência econômica.
 - Em algum momento vamos avançar...
- Depois, vamos tratar das falhas de mercado.