

Políticas do Governo

Danilo Iglori
([diglioni@usp.br](mailto:digliori@usp.br))

2017



O Papel do Governo

- O que é o governo?
- Quem está no governo?
- O que é esperado dos governos?
- O governo defende os interesses de quem?
- Porque a economia se importa com os governos?

Motivos de intervenção política

- Eficiência
- Equidade

Eficiência e Equidade

- Mesmo que a economia competitiva seja eficiente, a distribuição de renda que ela gera pode ser vista como indesejável
- Um dos principais objetivos (e conseqüências) da atividade do governo é a de mudar a distribuição de renda.
- A análise de políticas públicas deve levar em conta o seu impacto tanto sobre a eficiência econômica quanto sobre a distribuição de renda.

Trade-Offs entre eficiência e equidade

- Existe um trade-off entre equidade e eficiência? O quão sério?
- O quão importante é a equidade comparativamente com a eficiência? O quanto de eficiência estaria a sociedade disposta a dar para receber de equidade? (ou vice-versa?)

Mecanismo de alocação privada

- Equilíbrio em mercados privados é determinado na intersecção de oferta e demanda
- Os preços são importantes como informação para consumidores e produtores
- Se os gostos mudam, a demanda irá mudar e os preços se ajustam de acordo
- Se a tecnologia muda, a oferta irá mudar e os preços se ajustam de acordo

Mecanismo de alocação pública

- Em países democráticos, os indivíduos elegem seus representantes, e estes representantes por sua vez votam um orçamento público que é gasto por uma variedade de agências administrativas.
- Um membro do congresso é supostamente o reflexo das vontades de seus eleitores.
- 2 problemas: conhecimento sobre as visões dos eleitores; como representar diferentes pontos de vista dos eleitores.

O problema da preferência revelada

- Eleições reúnem apenas informação limitada sobre os eleitores e suas preferências por diferentes bens públicos.
- Um referendo deve revelar preferências de assuntos específicos.

O problema de agregar preferências

- Diferentes indivíduos têm normalmente preferências distintas
- O problema de reconciliar diferenças surge sempre que há uma decisão coletiva
- Diversas de regras de voto têm sido sugeridas (unanimidade, maioria simples, maioria de dois terços)

Economia e Política

- A Teoria econômica padrão de elaborar políticas faz fortes hipóteses sobre o comportamento de indivíduos e governo
- Indivíduos são em geral anônimos e só diferem quanto às suas preferências no consumo
- Governos são agências abstratas trabalhando para os interesses da sociedade

Representando grupos sociais

- Na realidade, indivíduos são membros de diferentes classes ou grupos (grupos de interesse, lobistas, cartéis, sindicatos, partidos políticos, religiões)
- Pessoas dividem interesses, necessidades, visões de mundo com membros de um mesmo grupo
- Classes ou grupos têm diferentes níveis de poder.

Objetivos dos políticos

- A identidade de políticos é totalmente ignorada pela teoria tradicional. Eles não possuem interesses pessoais, e também não representam grupos específicos.
- A Nova política econômica: relaxa algumas destas hipóteses, assume que políticos são indivíduos tentando maximizar seu próprio objetivo (ser eleito, utilidade), sujeito às suas restrições (perder votos)
- Problema do Principal – Agente: como providenciar incentivos para os políticos defenderem o bem-estar social?

Burocracia

- A burocracia é composta dos indivíduos (não eleitos) que implementam as medidas políticas.
- Burocratas tendem a maximizar sua própria utilidade (trabalhar menos, aumentar seu poder)
- Burocracia tende a gerar altos custos devido a ineficiências operacionais (dificuldade de medir resultados, multiplicidade de objetivos, pouca pressão de custos)
- Problemas de agência podem ser perversivos

Oferta, Demanda e Políticas Governamentais

- ❖ Um dos papéis do economista é utilizar suas teorias para auxiliar no desenvolvimento e adoção de políticas econômicas e sociais pelo Governo.
- ❖ Mas, o quê ocorre com o mercado quando o governo intervém?
- ❖ Vamos examinar, o efeito de políticas em *mercados competitivos*, ou seja, verificando seus impactos sobre as curvas de oferta e demanda.

Oferta, Demanda e Políticas Governamentais

Exemplos

- ❖ O que ocorre com a oferta de moradias para aluguel quando o governo protege o locador?
- ❖ O que acontece com o mercado de trabalho quando o governo fixa o salário mínimo?
- ❖ Quem paga a incidência de um imposto: produtor ou comprador (ou ambos)?
- ❖ Como subsídios e cotas de produção afetam os produtores e consumidores?
- ❖ O que ocorre no mercado se o governo quer garantir uma renda mínima (preço mínimo) aos agricultores?
- ❖ Tabelar preços é bom ou ruim?

Oferta, Demanda e Políticas Governamentais

- ❖ Controle de Preços: Preços Máximos ou Tabelaamento
 - ❖ A OPEP e o mercado de combustível
 - ❖ Controle de Aluguéis.
- ❖ Controle de Preços: Preços mínimos
 - ❖ Preços Agrícolas.
 - ❖ Salário mínimo.

Oferta, Demanda e Políticas Governamentais

- ❖ Tributação: Impostos e Subsídios
 - ❖ Incidência da tributação.
 - ❖ Imposto sobre a folha de pagamentos.
 - ❖ Subsídio.

- ❖ Outras Aplicações
 - ❖ Controle sobre drogas.
 - ❖ Controle sobre as quantidades (cotas).
 - ❖ Mercado de bens ilegais.

Controle de Preços

- ❖ São aplicados, em geral, quando os formuladores de políticas acreditam que o preço de mercado de um bem ou serviço é injusto para o comprador ou para o vendedor.
 - ❖ Resultam em preços fixados pelo governo:
 - ❖ Preços máximos ou tabelamento de preços
 - ❖ Preços mínimos ou garantia de renda mínima

Preço Máximo e Preço Mínimo

Preço Máximo

- ❖ Teto legal máximo para o preço de venda de um bem/serviço (visa beneficiar o consumidor).

Preço Mínimo

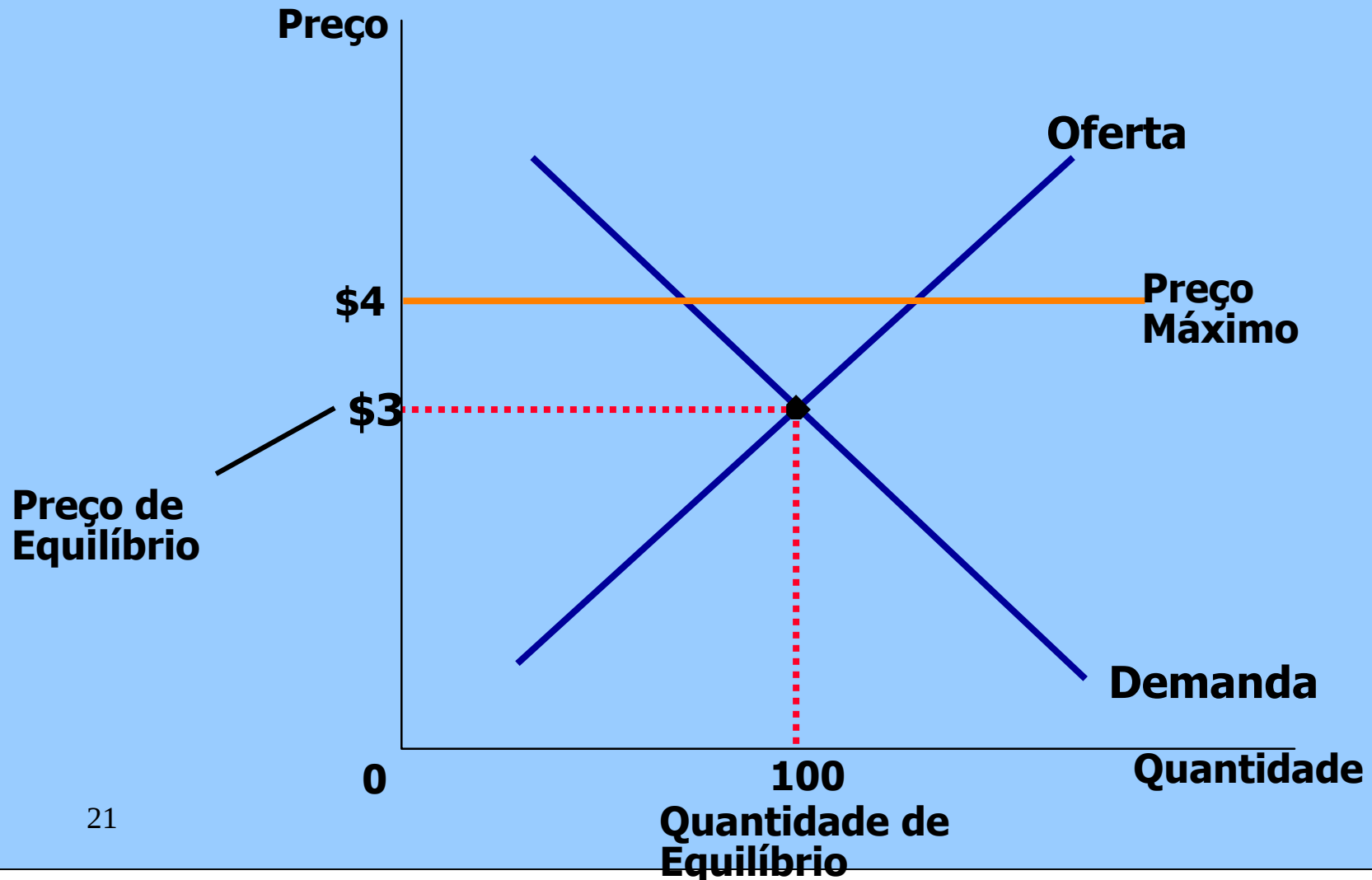
- ❖ Piso legal mínimo para o preço de venda de um bem/serviço (visa beneficiar o produtor).

Preço Máximo/Tabelamento

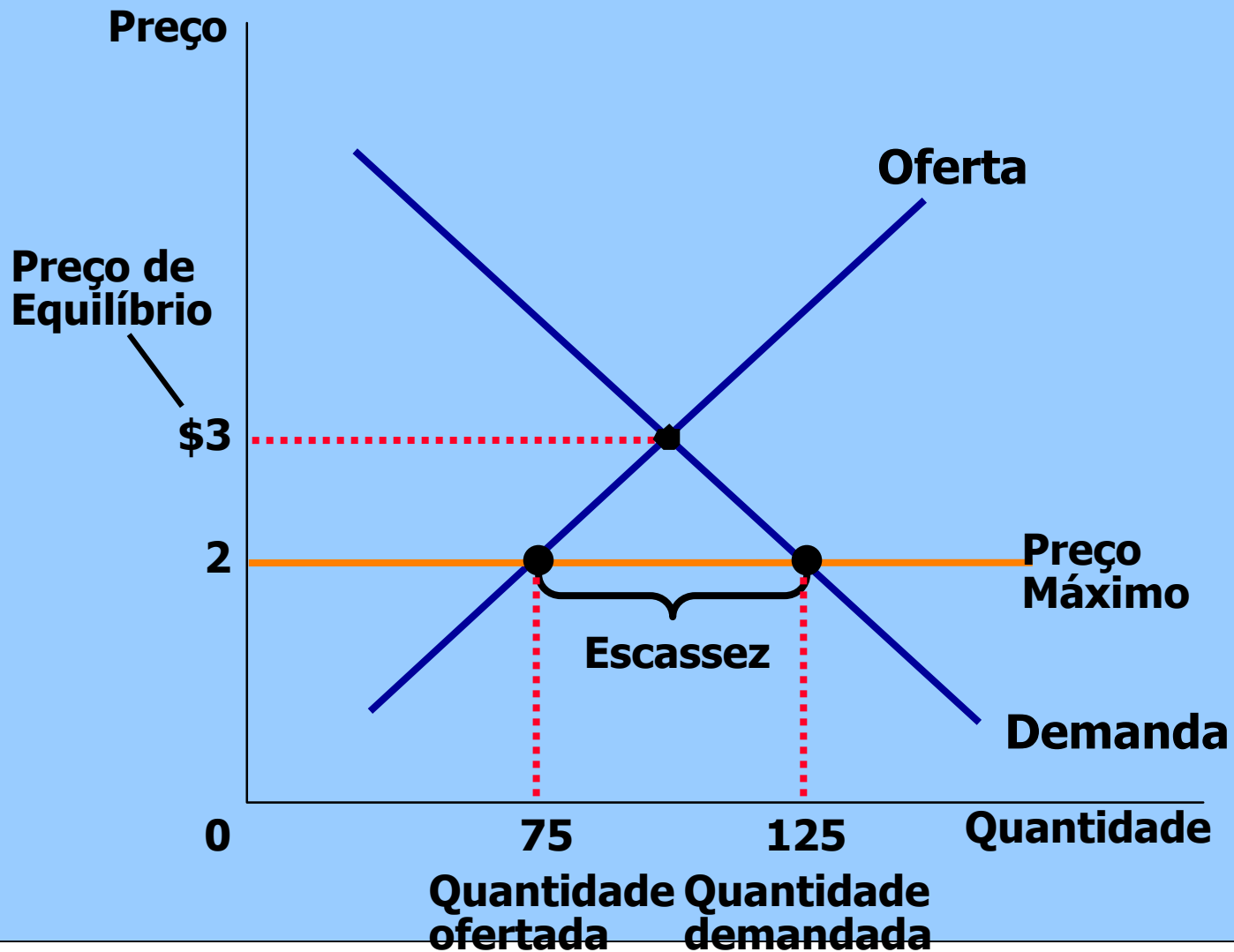
Quando o governo fixa um preço máximo, aparecem duas possíveis consequências:

- ❖ O preço máximo não é efetivo se for fixado acima do preço de equilíbrio: o preço de mercado continuará vigente (prevalecerá)
- ❖ O preço máximo é efetivo se for fixado *abaixo* do preço de equilíbrio, provocando uma escassez.
 - ❖ Assim o tabelamento de preços somente tem sentido abaixo do preço de equilíbrio estabelecido pelo mercado.

Preço Máximo Não Efetivo...



Preço Máximo Efetivo...



Efeitos do Preço Máximo

❖ A fixação de um preço máximo compulsório(efetivo) provoca:

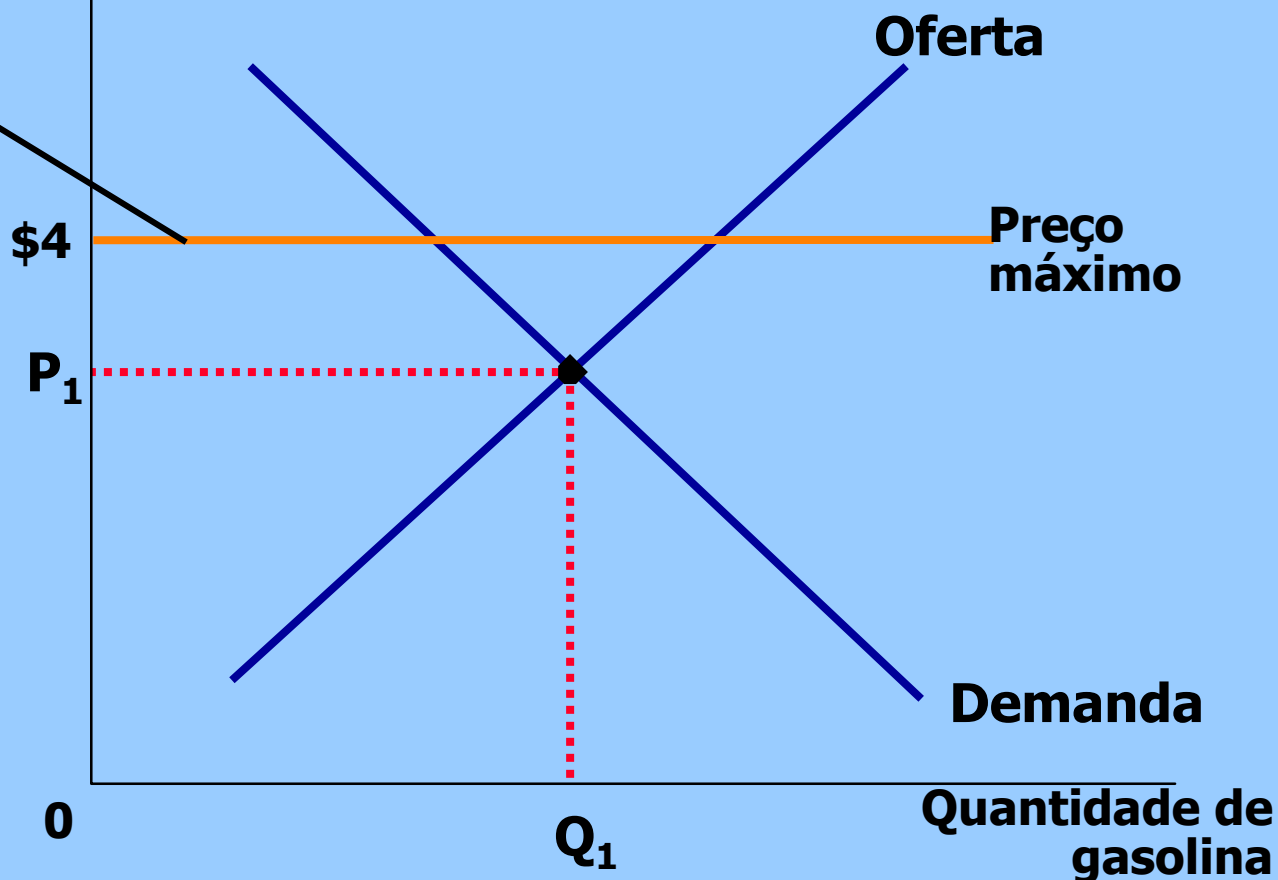
- Escassez porque $Q_D > Q_S$.
 - Exemplo: Escassez de gasolina na década dos 70.
- Provoca racionamento com critérios não relacionados a preços
 - Exemplos: Filas longas, discriminação por parte dos ofertantes, suborno, ágio.
 - Para alguns que conseguirem o produto o preço final pago não será o preço tabelado.

Preço Máximo não Compulsório...

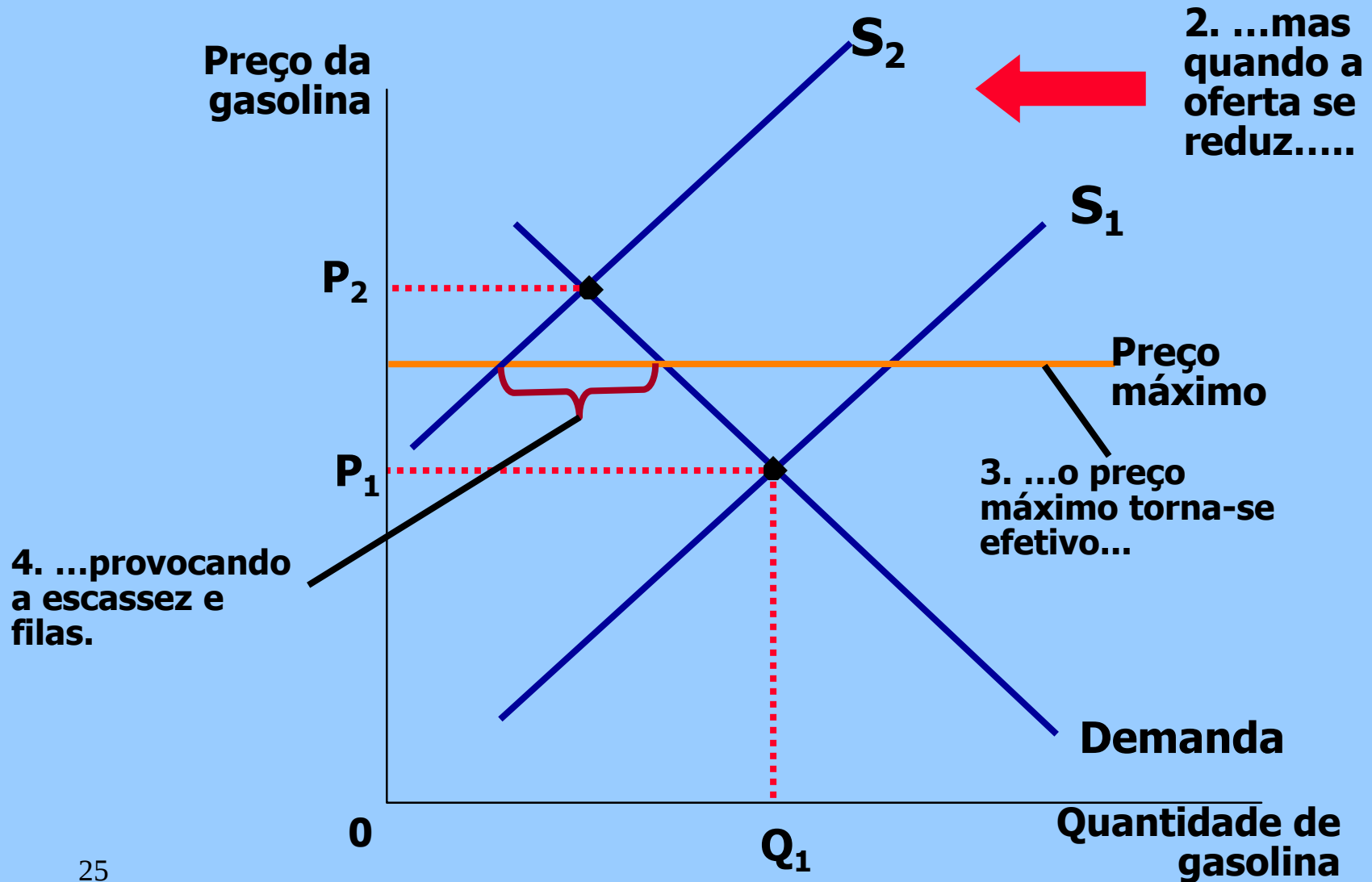
(a oferta da gasolina era relativamente abundante...preço praticado era o de mercado e não o tabelado)

Preço da gasolina

1. Inicialmente o preço máximo não é compulsório (efetivo), porque esta acima do preço de mercado...



Preço Máximo Compulsório...



Efeitos do Preço Máximo

- ❖ “Quando o governo impõe um preço máximo obrigatório em um mercado competitivo, surge um racionamento do produto, e os vendedores são obrigados a distribuir um bem escasso entre um grande número de compradores em potencial”.

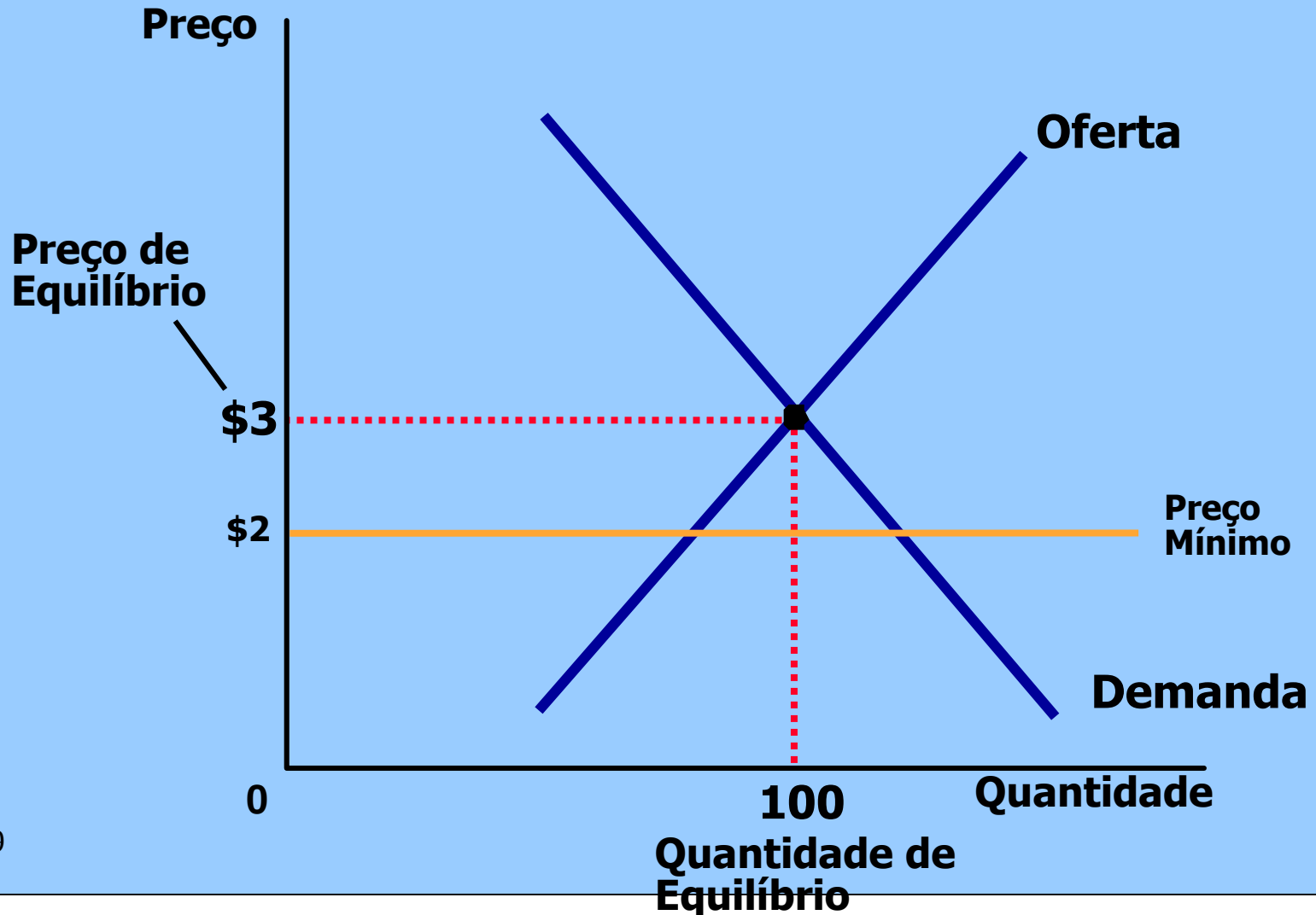
Efeitos do Preço Máximo

- ❖ Tende a criar situações indesejadas:
 - ❖ Filas são ineficientes, pois tomam tempo do comprador .
 - ❖ Há desperdício de recursos devido a este tempo perdido.
 - ❖ Há casos onde passa a ocorrer uma baixa qualidade da oferta pela ineficiência. (aluguel impede manutenção da qualidade dos apartamentos).
 - ❖ Controle de preços leva a práticas ilegais.
 - ❖ O vendedor pode discriminar de acordo com seus desejos: ele pode ser ineficiente na distribuição.

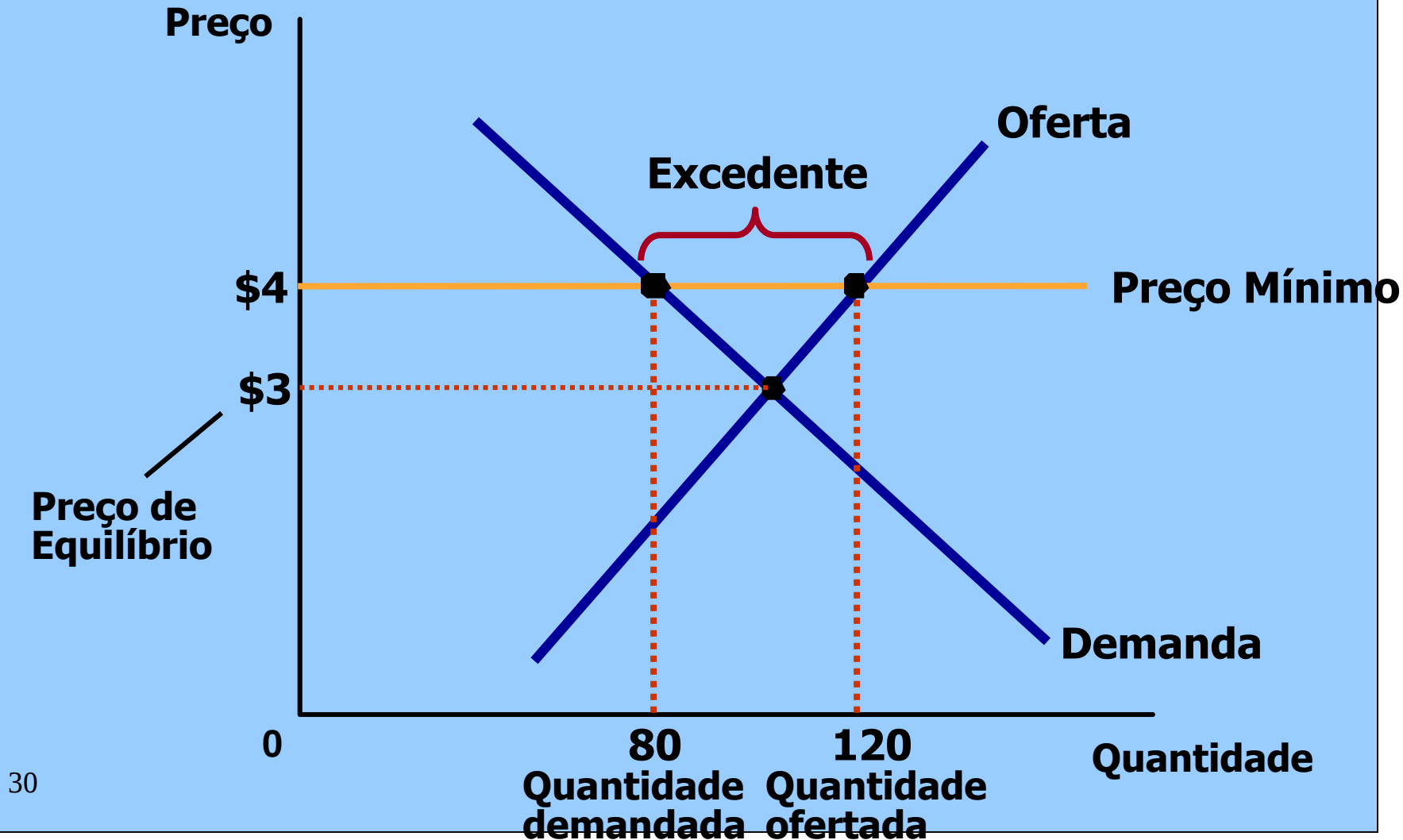
Preço Mínimo/Piso

- ❖ Quando o governo impõe um preço mínimo, aparecem duas situações possíveis:
 - ❖ O preço mínimo não é compulsório se fixado abaixo do preço de equilíbrio.
 - ❖ O preço mínimo é compulsório se fixado acima do preço de equilíbrio, provocando, nesse caso, um excedente do produto (excesso de oferta).

Preço Mínimo não Compulsório (Não efetivo)...



Preço Mínimo Compulsório (efetivo)



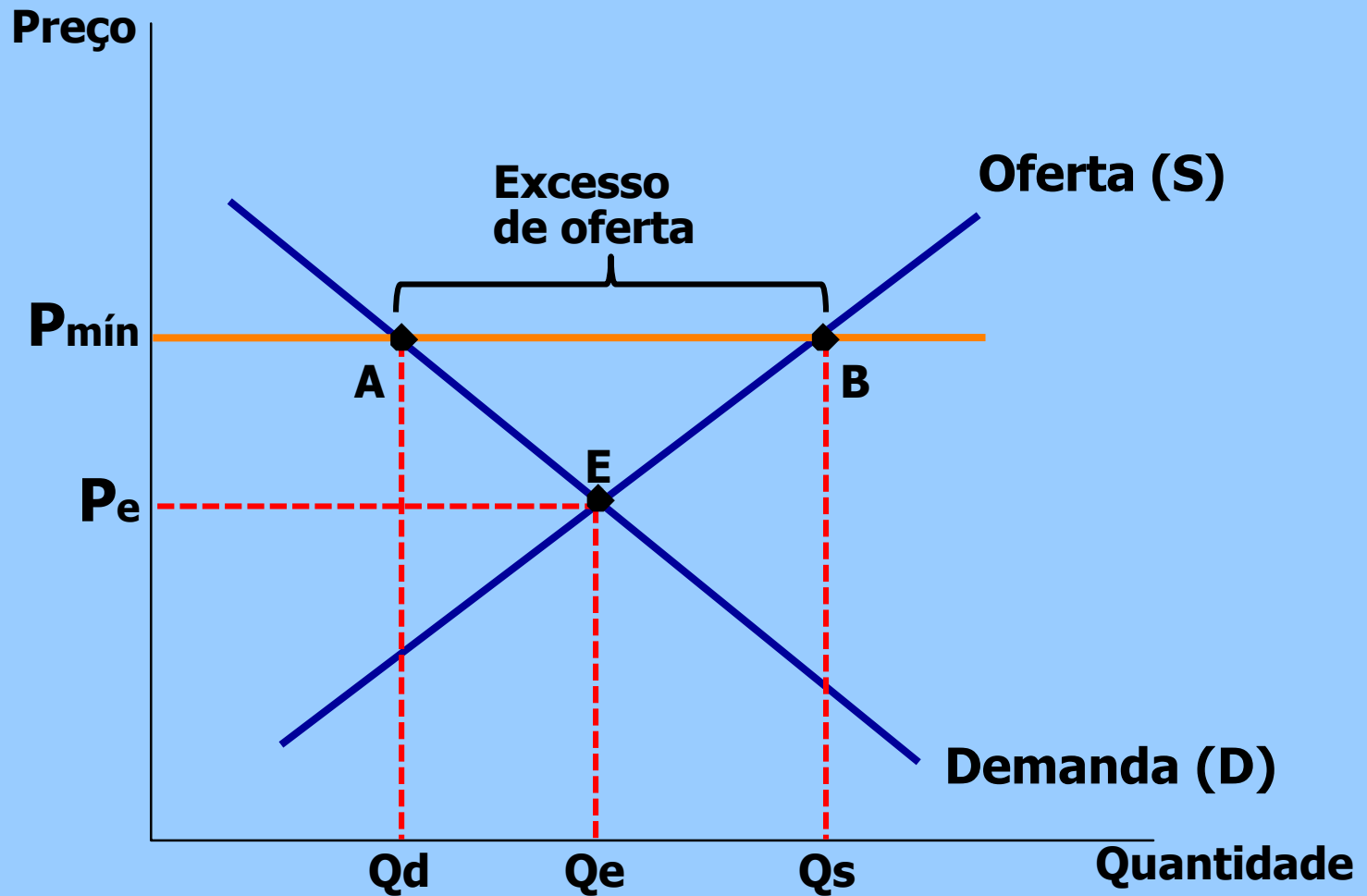
Efeitos de um Preço Mínimo

- ❖ Um preço mínimo impede a oferta e a demanda de moverem-se na direção do preço e quantidade de equilíbrio.
- ❖ Quando o preço de mercado atinge o piso, ele não pode prosseguir na queda, e o preço de mercado se torna igual ao mínimo.

Efeitos de um Preço Mínimo

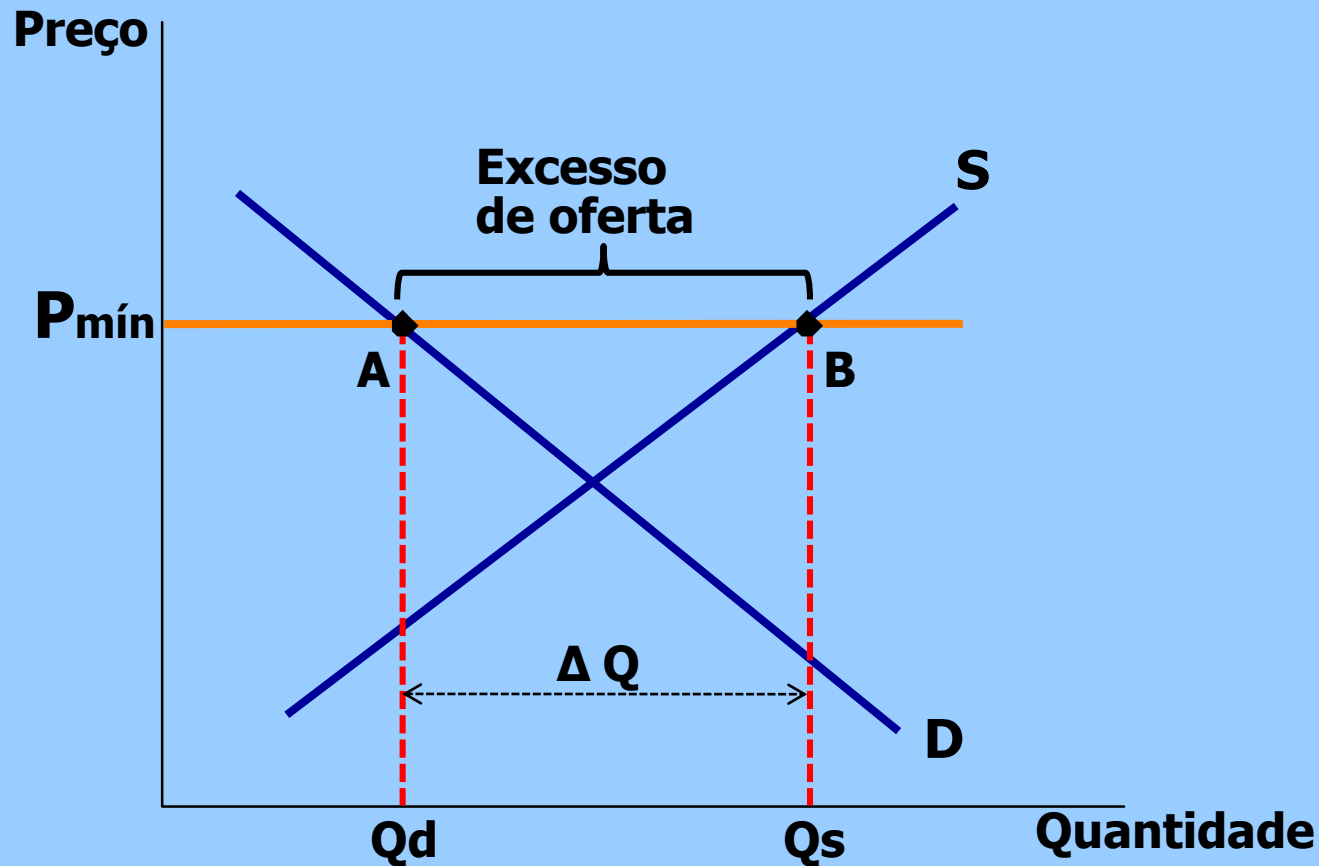
- ❖ Um preço mínimo compulsório provoca...
 - ❖ Um excedente porque $Q_S > Q_D$.
 - ❖ Somente uma parte da produção é vendida ao preço mínimo...
 - ❖ Ou então somente alguns vendedores conseguem vender sua produção ao preço mínimo.
 - ❖ Exemplos de preços mínimos: salário mínimo, garantia de preços mínimos para produtos agrícolas; pisos salariais.

Preços Mínimos na Agricultura



Preços Mínimos na Agricultura

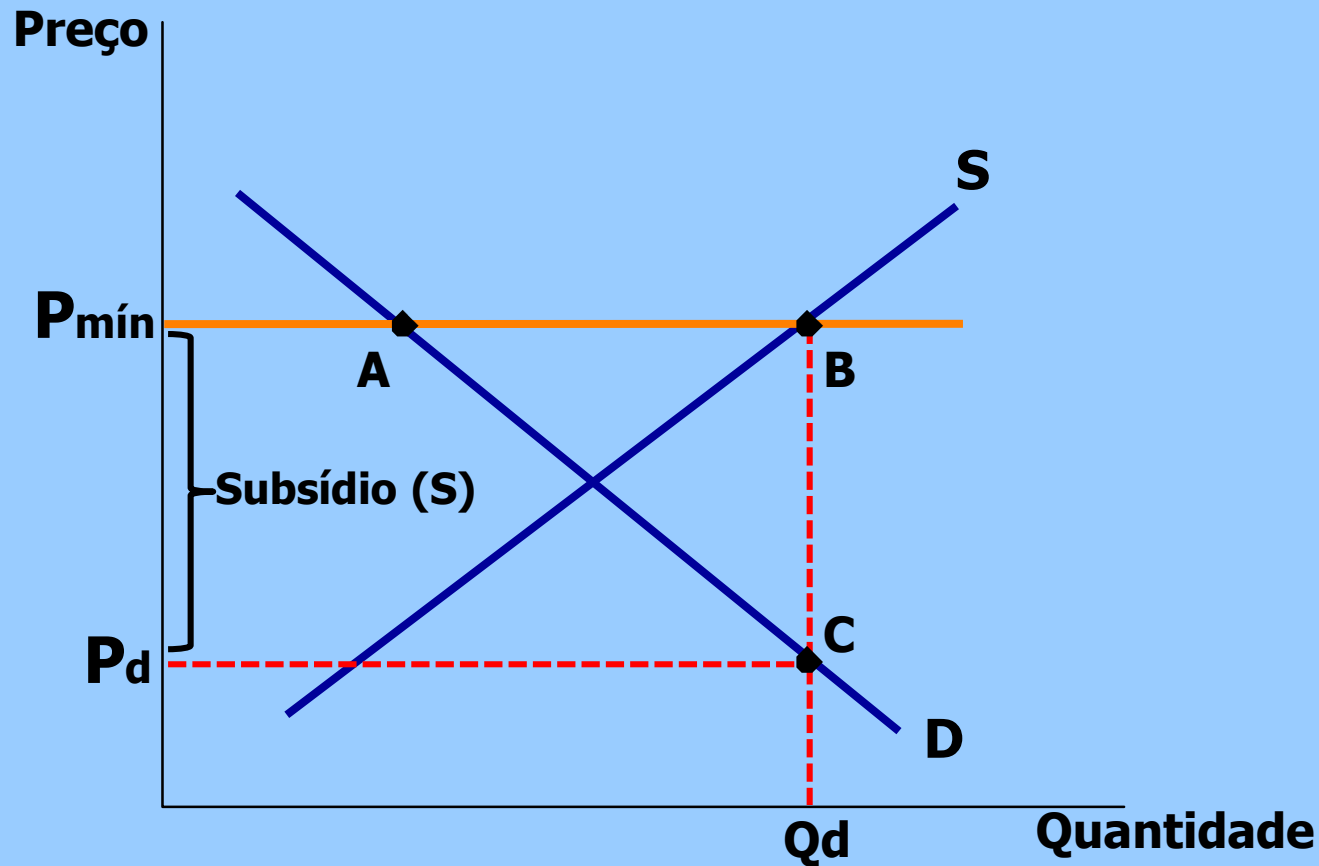
Alternativa I para superar o desequilíbrio: Governo compra o excedente



- Governo compra o excedente gerado pelo preço mínimo
Gasto do governo = $P_{\text{mín}} \times \Delta Q$

Preços Mínimos na Agricultura

Alternativa II: Governo subsidia o preço mínimo



- Governo permite que agricultor venda ao preço de demanda (P_d) e subsidia a diferença ao produtor: $\text{Gasto do governo} = (P_{\text{mín}} - P_d) \times Q_d = S \times Q_d$

Preços Mínimos na Agricultura

- ❖ Que fatores determinam a escolha da melhor política?
 - ❖ Certamente aquela politica que custar menos.
- ❖ Quais fatores determinam este custo ?
 - ❖ Distancia entre P_m e P_{min} .
 - ❖ Elasticidades de oferta e demanda.
 - ❖ Os custos de armazenamento.

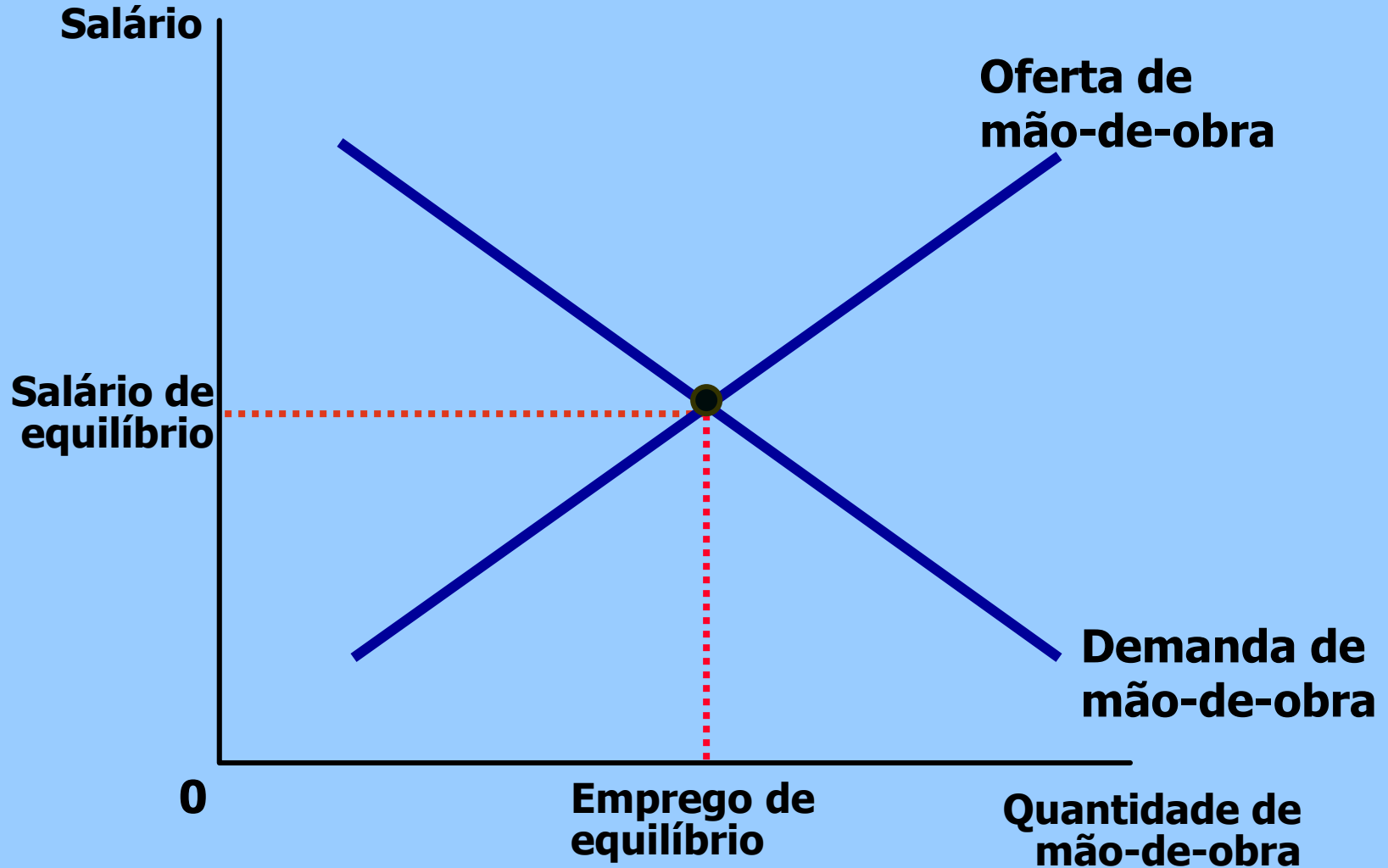
Preço Mínimo no Mercado de Trabalho: O Salário Mínimo

❖ Um exemplo importante de preço mínimo é o salário mínimo. A legislação trabalhista determina piso para o salário que o empresário deve pagar.

❖ No Brasil existe dois tipos de salário mínimo: federal e estadual

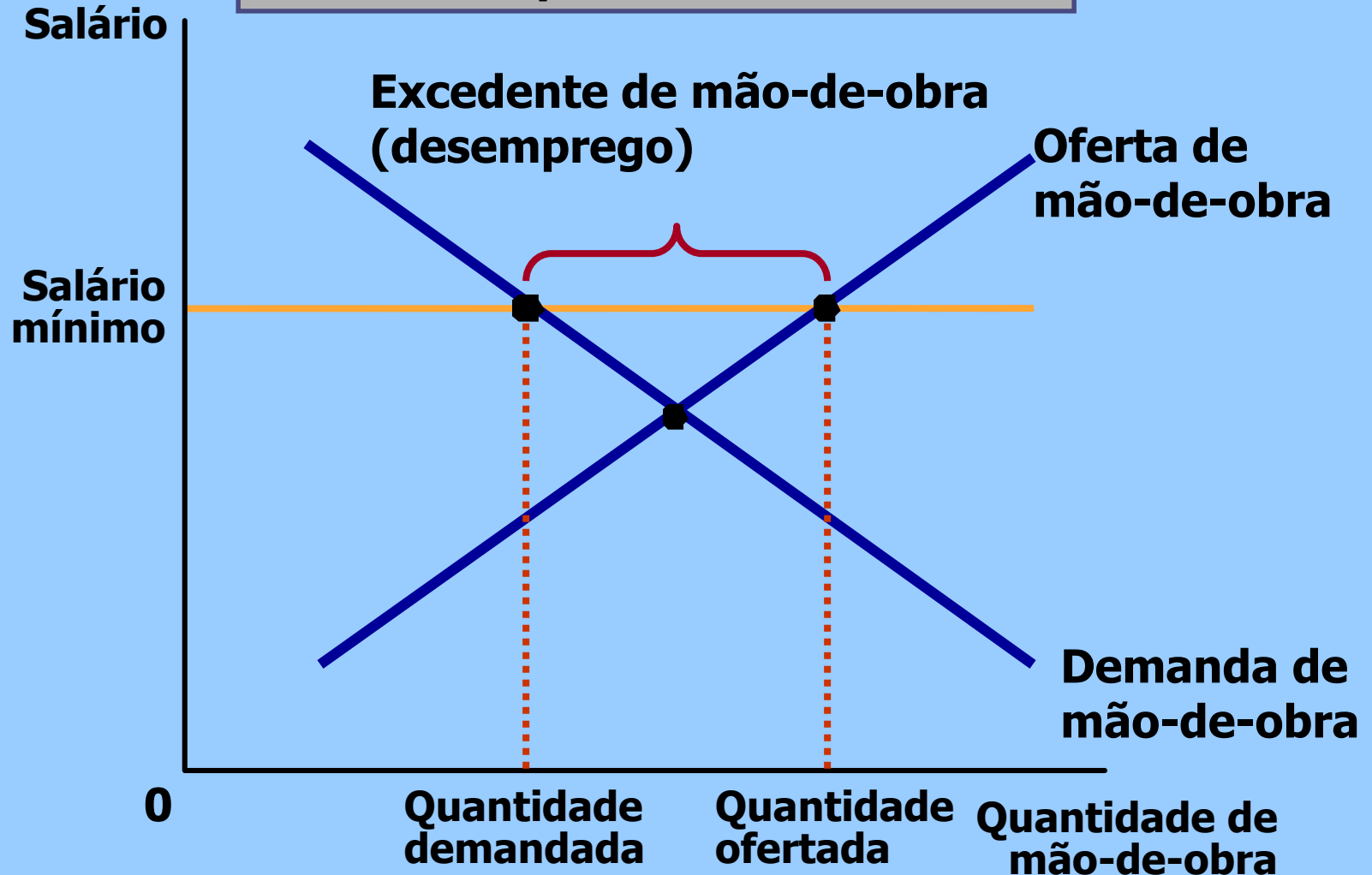
O Salário Mínimo

Mercado de trabalho competitivo



O Salário Mínimo

Mercado de trabalho com salário mínimo compulsório



Mercado Imobiliário: Controle dos Aluguéis

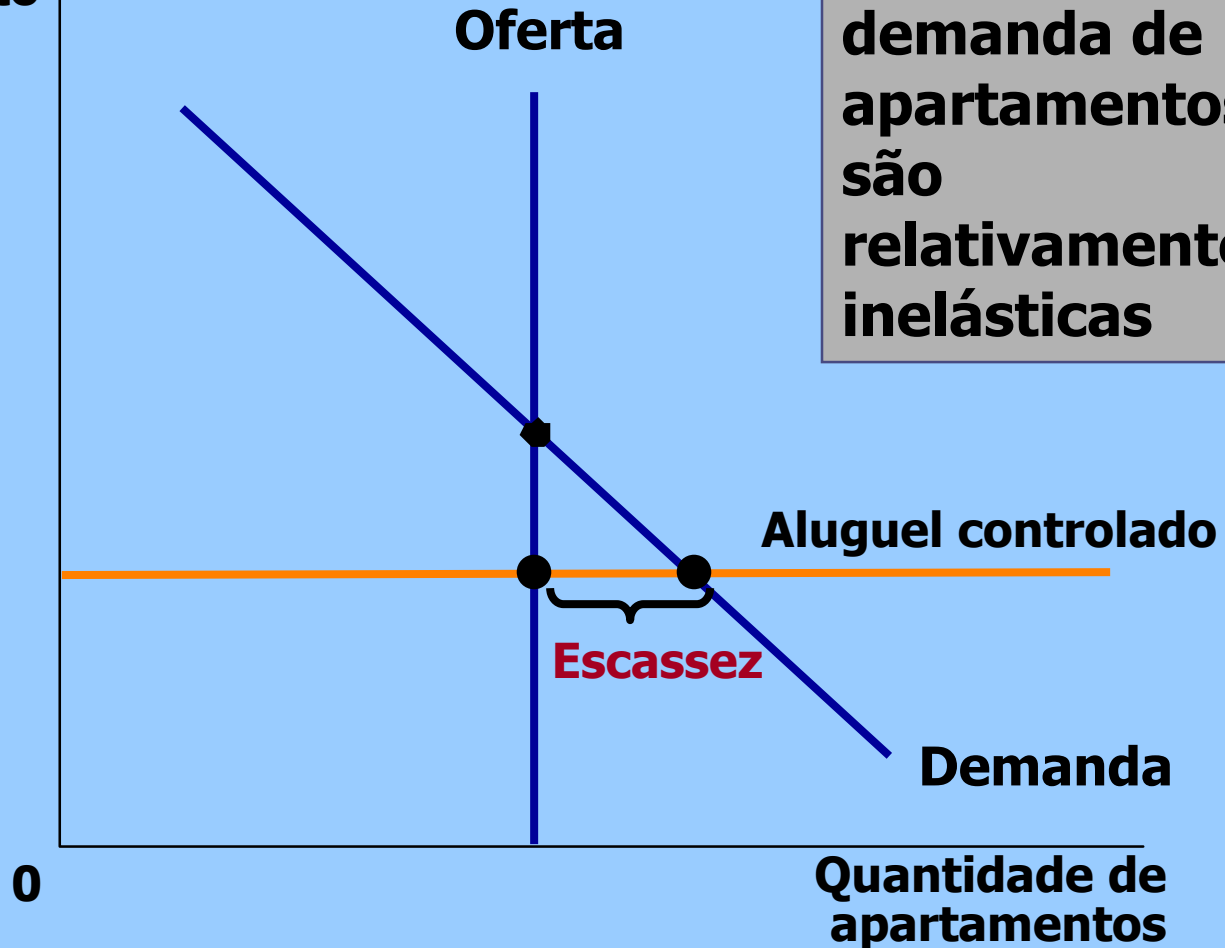
- ❖ O controle dos aluguéis estabelece preços máximos – tetos - que os proprietários podem cobrar dos inquilinos.
- ❖ O objetivo da política de controle de aluguéis é o de ajudar os mais carentes disponibilizando moradias cujo aluguel eles possam pagar.
- ❖ Um forte controle dos aluguéis pode, entretanto, comprometer a oferta de moradias de uma cidade, prejudicando os pobres – público-alvo.
 - ❖ Os efeitos adversos do tabelamento do aluguel são menos evidentes para a população porque se manifestam ao longo de muitos anos – redução da oferta, deterioração dos imóveis para alugar, ações elevando indiretamente o aluguel tabelado etc.

Elasticidade da Oferta e Demanda de Moradias

- ❖ *Curto prazo*: ambas são relativamente inelásticas. A oferta porque construir moradias leva tempo, a demanda porque leva tempo para as pessoas mudarem suas condições de moradia.
- ❖ *Longo prazo*: oferta de moradias tende a crescer no mercado competitivo. Se houver tabelamento, haverá restrição de oferta e baixo nível de manutenção dos domicílios. No caso da demanda a resposta será mais rápida e com novas atitudes (ou condições de emprego e renda). Em longo prazo, ambas tendem a ser elásticas.

Controle dos Aluguéis no Curto Prazo...

Preço de
aluguel de
apartamento



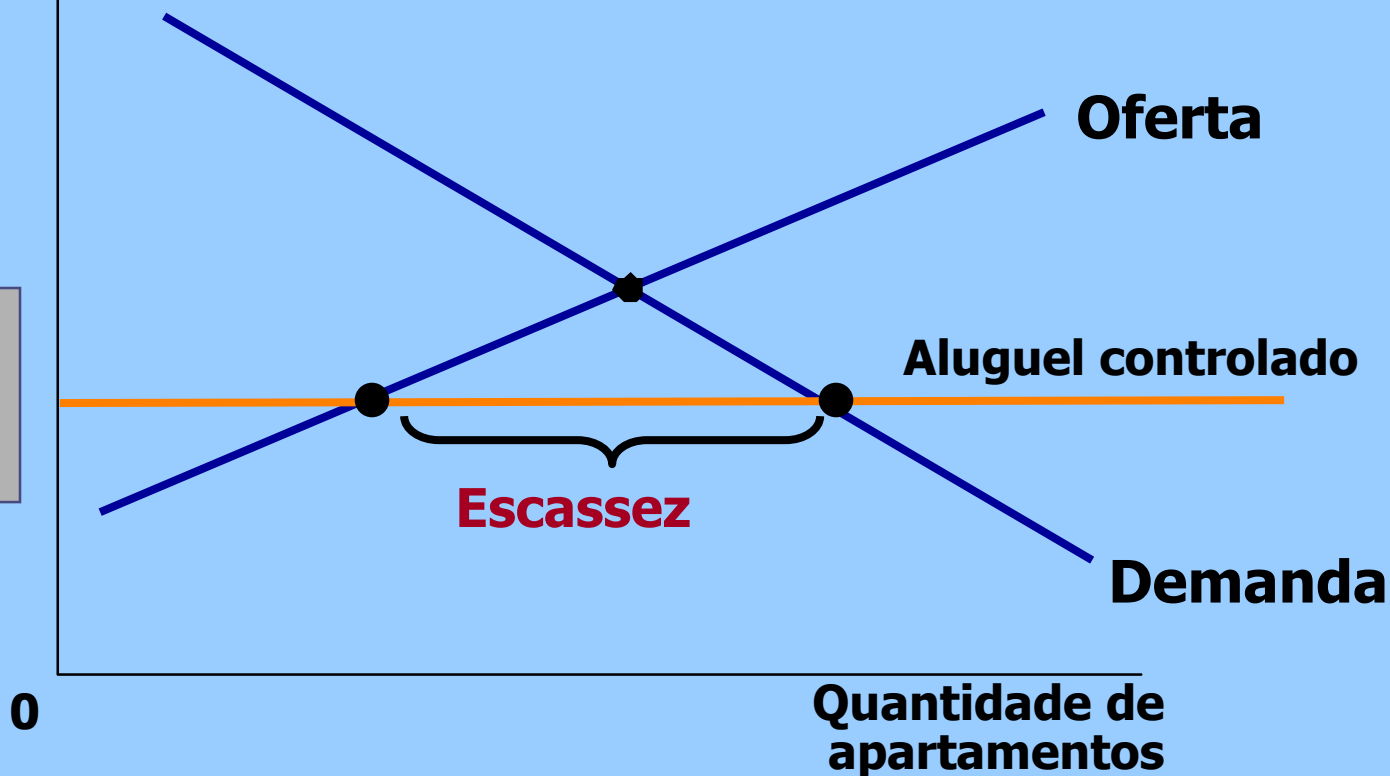
Oferta e
demanda de
apartamentos
são
relativamente
inelásticas

Controle dos Aluguéis no Longo Prazo...

Preço dos
aluguéis dos
apartamentos

Como a oferta e a
demanda por
apartamento são
mais elásticas...

...o controle
provoca uma
escassez maior



Mercados imobiliários e aluguéis máximos (Um mercado imobiliário regulado)

- ❖ Quando um preço máximo é aplicado ao mercado de locação de imóveis, ele é chamado de **aluguel máximo**.
- ❖ Um preço máximo *acima* do preço de equilíbrio não apresenta efeito algum. Isso significa que o preço máximo não restringe as forças do mercado.
- ❖ Mas um preço máximo *abaixo* do preço de equilíbrio tem efeitos indesejados sobre um mercado.

Impostos e Tributos

Tudo o que você ganha e quase tudo o que compra está sujeito à incidência de impostos.

E quem *de fato* paga esses impostos?

Questão: Como o imposto sobre a renda e a contribuição para a previdência social são deduzidos do seu salário e os tributos sobre a venda de mercadorias e serviços são acrescentados aos preços que você paga, não é óbvio que quem paga esses impostos é *você*?

Sim, mas será que vc paga integralmente o montante de um imposto?

Impostos e Tributos

- ❖ E não é igualmente óbvio que o seu empregador também paga uma parcela da contribuição para a previdência social e que os fabricantes de cigarro recolhem impostos sobre os cigarros vendidos?
- ❖ Você descobrirá que não é tão óbvio assim quem *de fato* paga um imposto e que não são os legisladores que tomam essa decisão. Tributar é uma atividade governamental, mas quem determina a incidência (quem vai pagar) é o mercado.

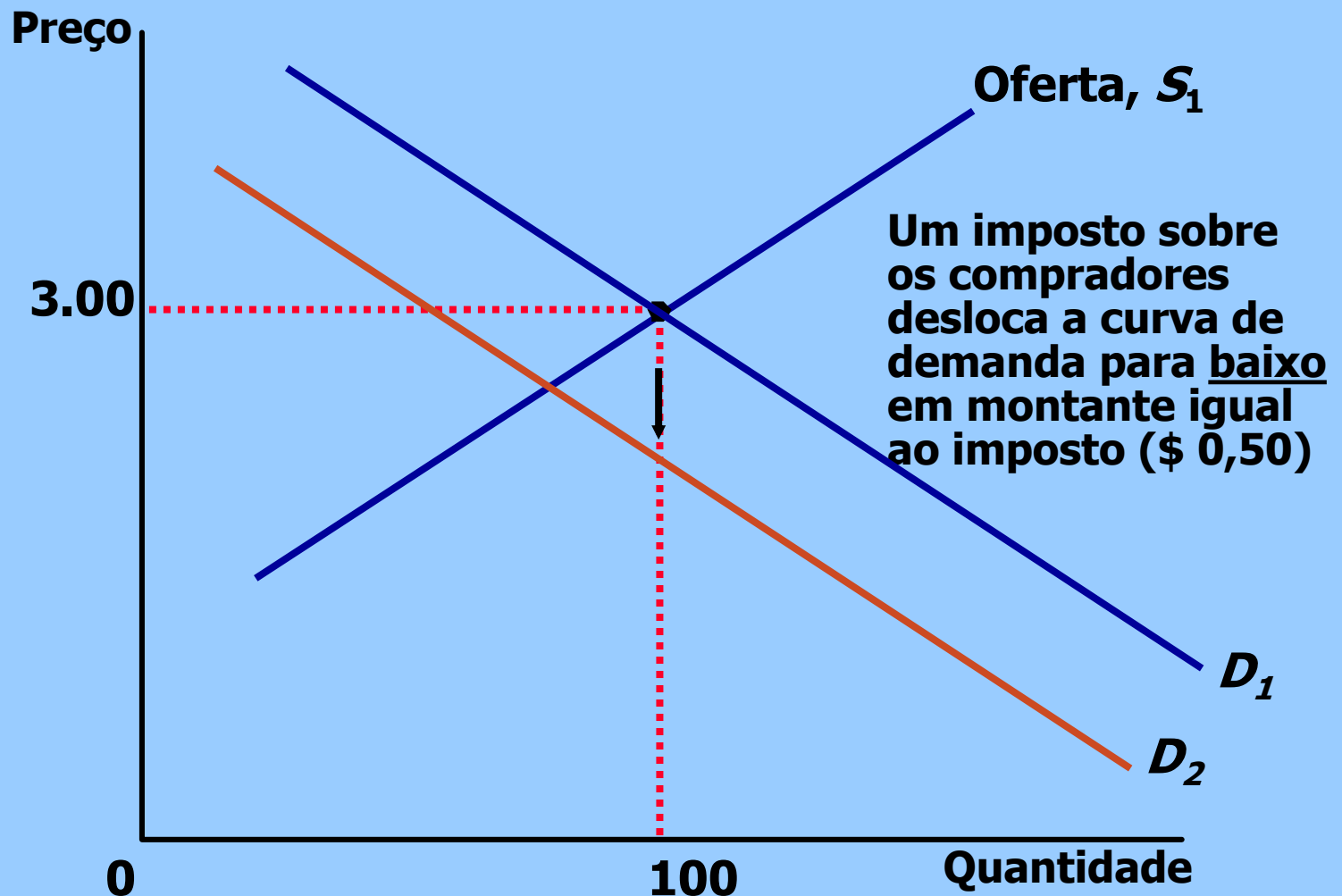
Quais são os potenciais impactos dos impostos?

- ❖ Impostos desestimulam a atividade do mercado.
- ❖ Ele é um custo de produção, se incidir sobre a oferta.
- ❖ Assim, quando um bem é tributado, a oferta se retrai.
- ❖ Compradores e vendedores compartilham o ônus do imposto.

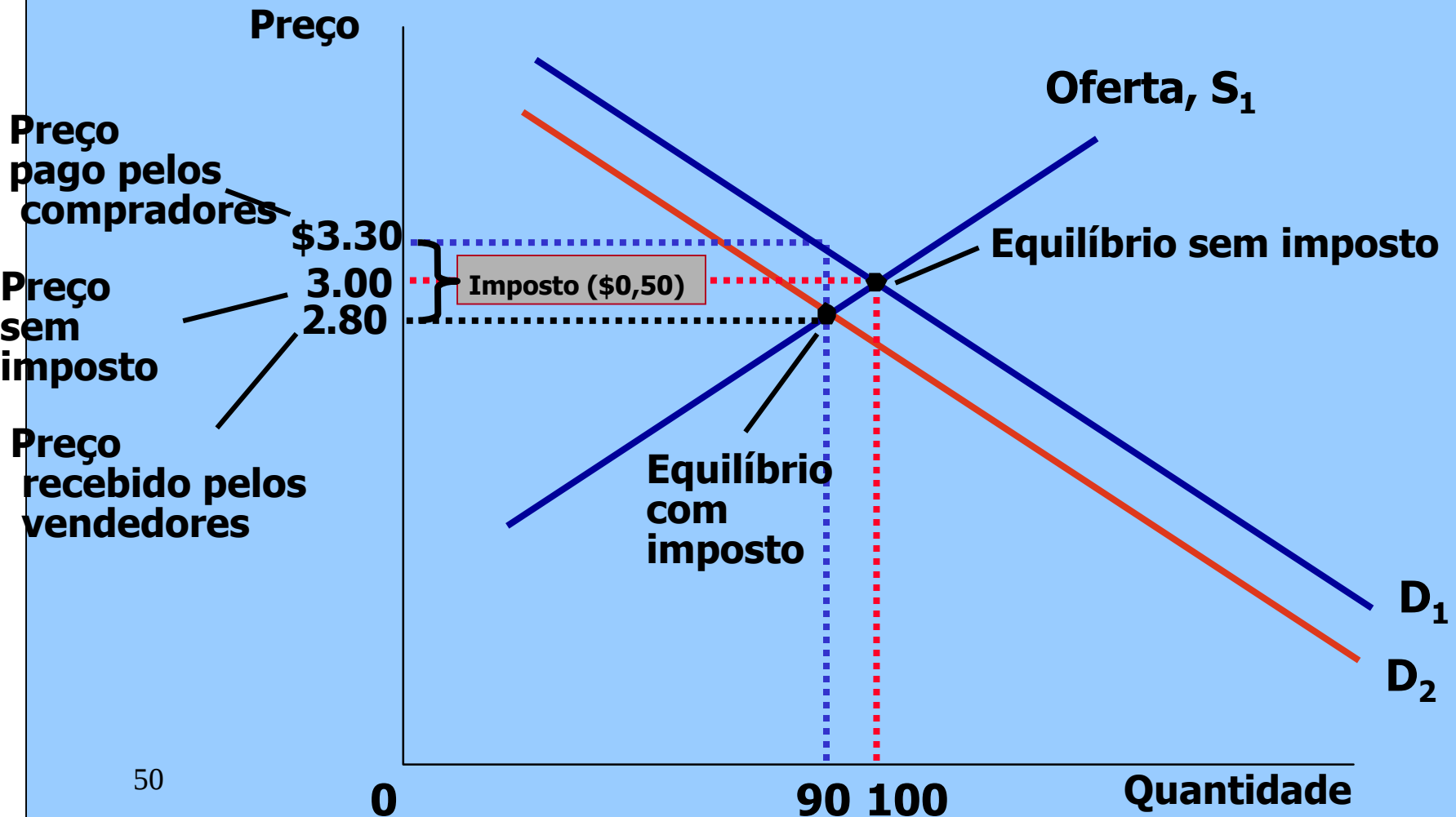
Impostos e Tributos

- ❖ **Incidência tributária** é o estudo da distribuição do ônus de um imposto.
 - ❖ Os impostos provocam uma alteração no equilíbrio de mercado.
 - ❖ Compradores pagam um preço maior e os vendedores recebem um preço menor, não importando quem seja tributado.
 - ❖ Afinal, o governo precisa arrecadar, e isto vem desta diferença.

Impacto de um Imposto de \$ 0,50 sobre os Compradores...



Impacto de um Imposto de \$ 0,50 sobre os Compradores...

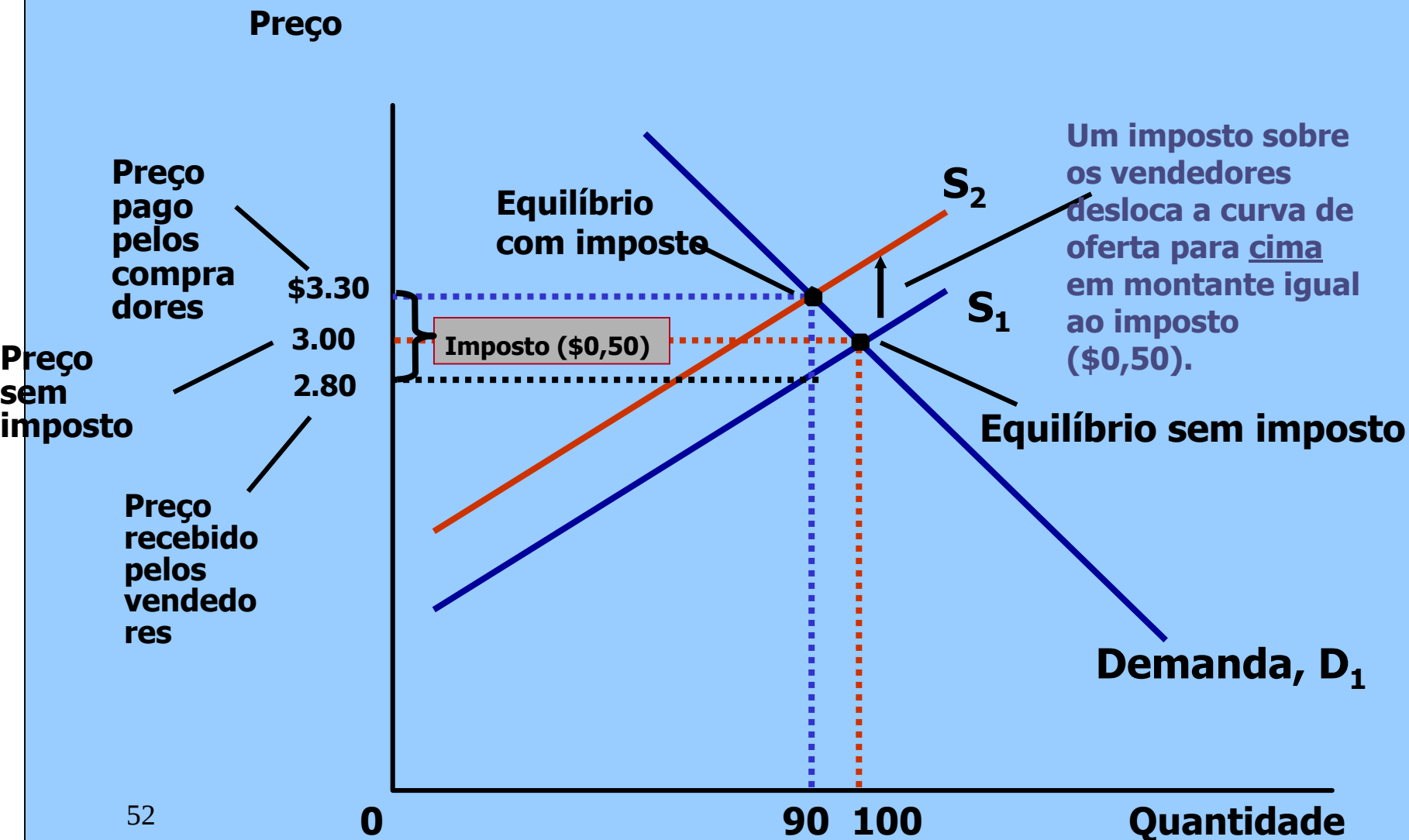


Impacto de um Imposto de \$ 0,50 sobre os Compradores...

❖ Implicações:

- ❖ Embora o governo cobre dos compradores, o ônus do imposto recai, neste caso, sobre ambos (compradores e vendedores).
- ❖ Vendedores irão receber um preço de mercado menor (\$2,80) – pagam \$ 0,20 (antes recebiam \$ 3,00)
- ❖ O compradores irão pagar o preço de mercado (\$ 2,80) acrescido do imposto (\$ 0,50), pagando porém somente \$ 0,30 do imposto, pois o preço de mercado caiu.
- ❖ Tanto o preço quanto a quantidade de equilíbrio se reduzem , mas ambos – compradores e vendedores ficam numa situação pior.

Impacto de um Imposto de \$ 0,50 sobre os Vendedores...



Implicações sobre a Incidência Tributária

- ❖ Um imposto de mesmo valor fornece resultados **equivalentes**. Tanto faz tributar os consumidores, ou os vendedores. Impostos cobrados de compradores e de vendedores são equivalentes quando de mesmo montante.
- ❖ Um imposto introduz uma cunha fiscal (no montante desse imposto) entre o preço que os consumidores pagam e aquele que os vendedores recebem.
- ❖ A retração da oferta, ou da demanda, é como o agente econômico tenta transferir o imposto, via mercado, para a outra parte.

Incidência Tributária

- ❖ É fácil entender que não importa quem é tributado para gerar o mesmo resultado de mercado.
- ❖ Vamos supor que os \$ 0,50 é recolhido e controlado pelo governo.
 - ❖ Quando se tributa o consumidor, a cada unidade consumida ele tem que colocar \$ 0,50 no cofre;
 - ❖ Se a incidência for sobre a empresa ocorre o mesmo cada vez que ela vende uma unidade;
- ❖ Assim, não faz diferença quem vai recolher o imposto: se sai diretamente do bolso do consumidor ou das mãos do vendedor.
- ❖ Uma vez que o mercado atinge o novo equilíbrio o ônus do imposto será compartilhado por compradores e vendedores, não importa quem recolhe o tributo.



Quais são os Impactos de um Imposto?

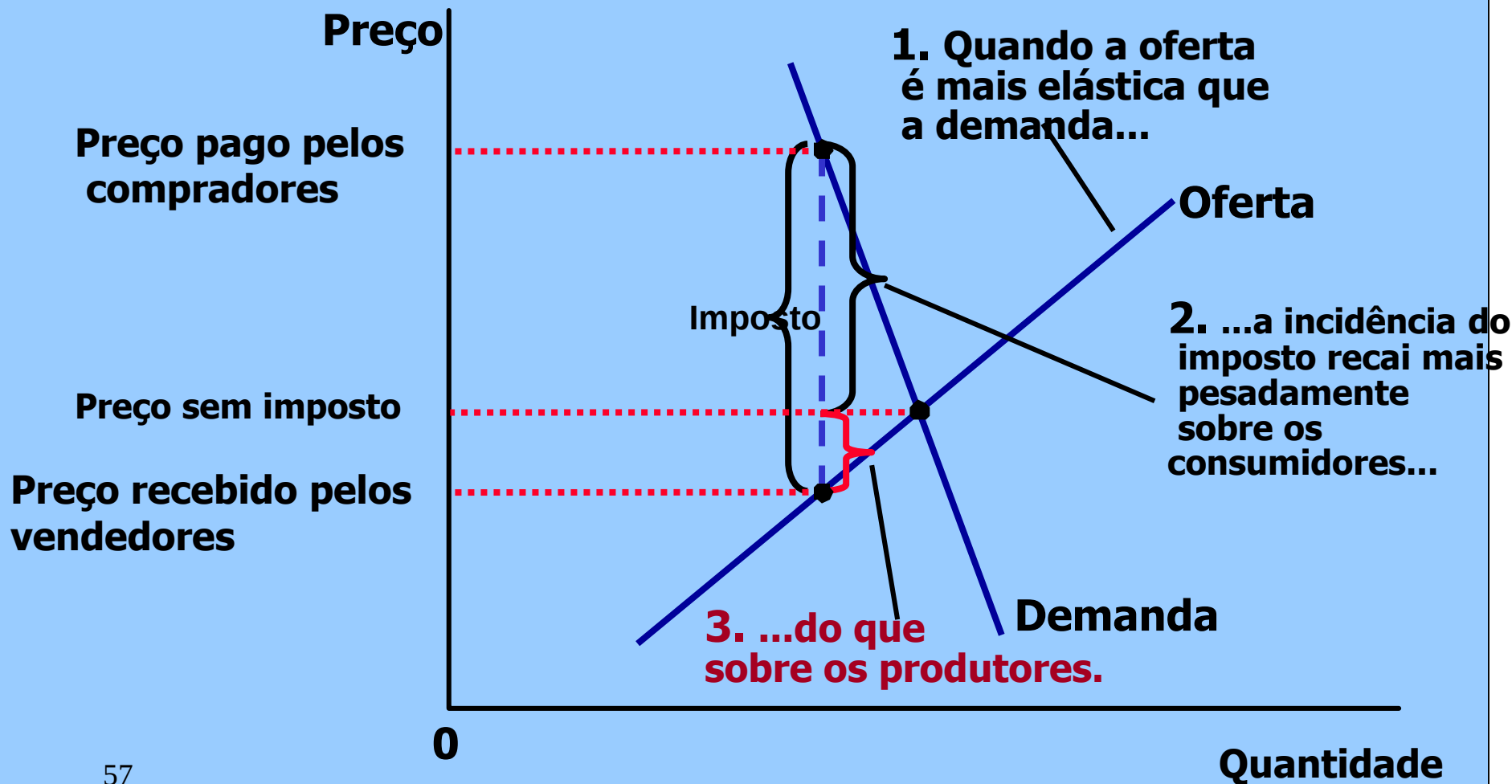
- ❖ Impostos desestimulam a atividade de mercado (reduzem produção).
- ❖ Quando um bem é tributado, a quantidade transacionada diminui.
- ❖ Compradores e vendedores dividem o ônus do imposto, mas ambos saem perdendo.
- ❖ Consumidor paga sempre um preço final maior, e vendedor recebe um preço final menor.

Incidência Tributária

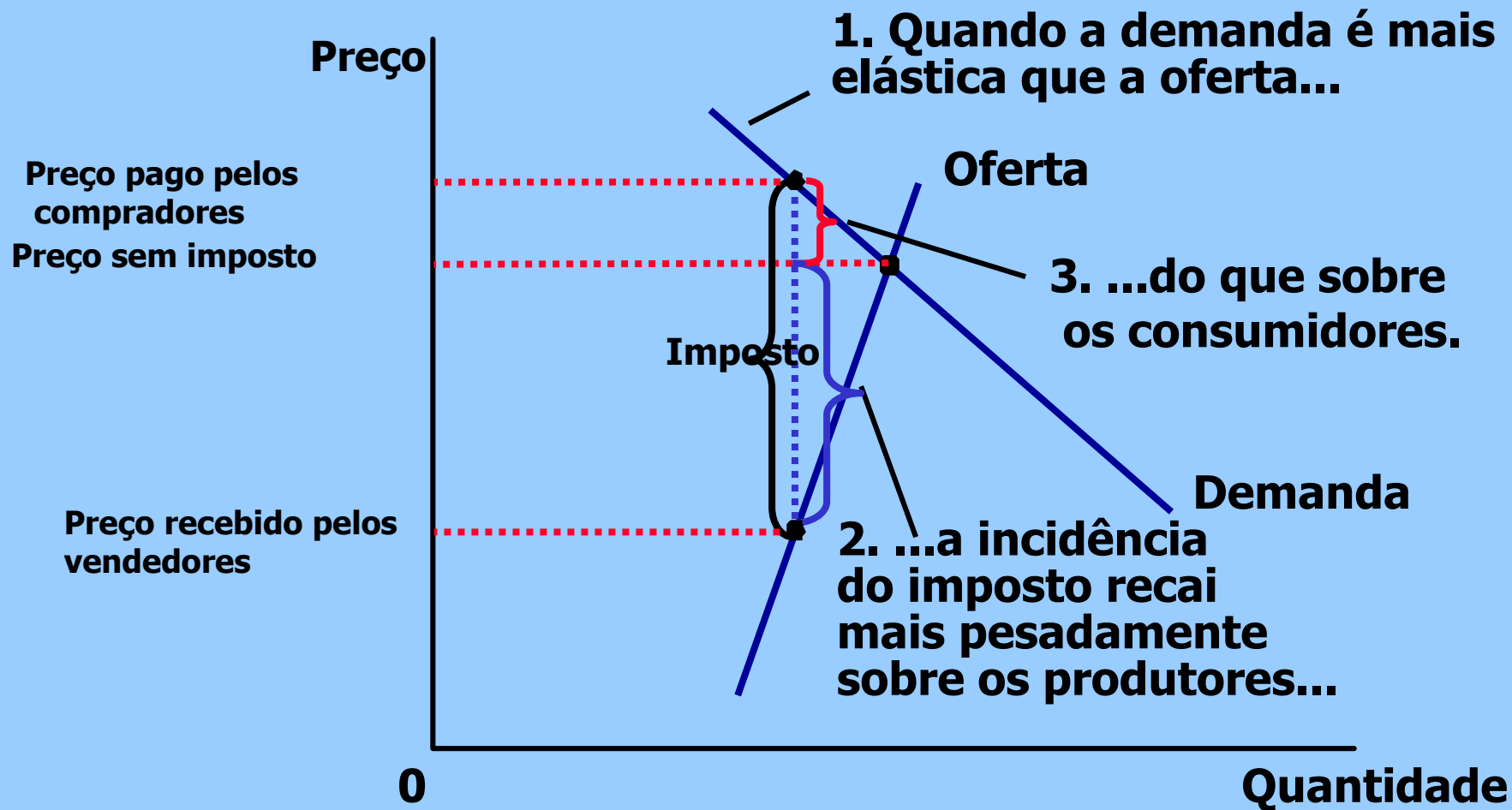
- ❖ Como se divide o ônus de um imposto?
- ❖ Como os efeitos do imposto sobre os vendedores se comparam com aos efeitos sobre os compradores?

As respostas para estas questões dependem dos valores da **elasticidade da demanda** e da **elasticidade da oferta**.

Oferta Elástica, Demanda Inelástica...



Oferta Inelástica, Demanda Elástica...



Impostos: demanda perfeitamente *inelástica*

Na demanda perfeitamente inelástica, os compradores pagam todo o imposto.

Por quê?

O consumo é rígido com relação ao preço

Impostos:demanda perfeitamente elástica

Na demanda perfeitamente elástica, os vendedores pagam todo o imposto.

Por quê?

Substituição do bem é altíssima (infinita no limite)

Impostos: elasticidade da oferta

- ❖ Divisão do imposto e elasticidade da oferta.
- ❖ A divisão do imposto entre compradores e vendedores também depende, em parte, da elasticidade da oferta.
- ❖ Mais uma vez, dois casos extremos são possíveis:
 - ❖ Oferta perfeitamente inelástica – os vendedores pagam.
 - ❖ Oferta perfeitamente elástica – os compradores pagam.

Impostos: oferta perfeitamente inelástica

–Na oferta perfeitamente inelástica, os vendedores pagam todo o imposto.

Impostos: oferta perfeitamente elástica

–Na oferta perfeitamente elástica, os compradores pagam todo o imposto.

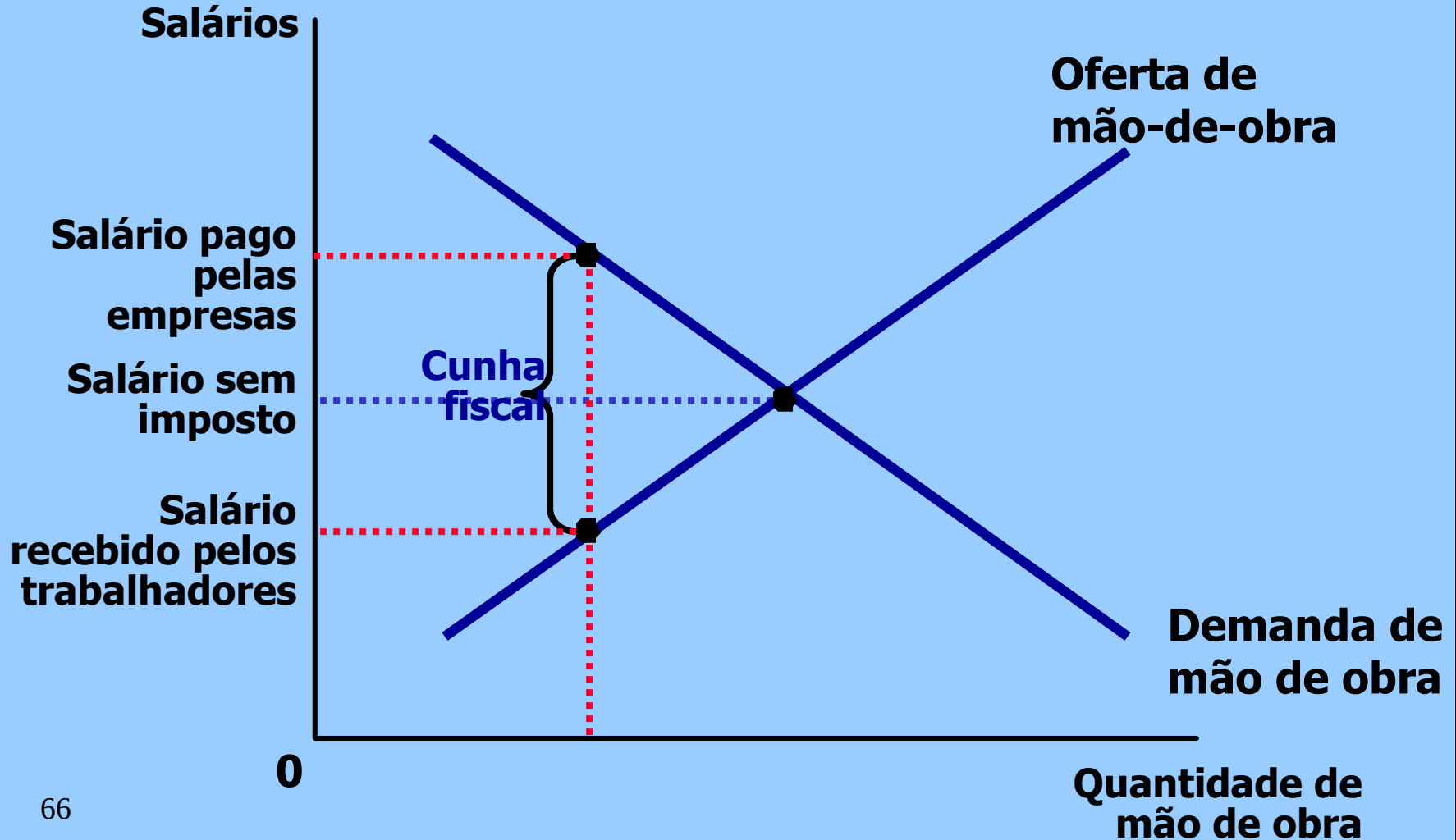
Impostos

- ❖ Os impostos na prática
- ❖ Em casos raros a oferta e a demanda são perfeitamente elásticas ou perfeitamente inelásticas.
- ❖ Alguns itens tendem a um desses extremos, como bebidas alcoólicas, cigarros e combustíveis, por exemplo, têm baixa elasticidade de demanda e alta elasticidade de oferta. Dessa maneira, o ônus desses impostos incide mais sobre os compradores do que sobre os vendedores.
- ❖ O trabalho tem baixa elasticidade de oferta e alta elasticidade de demanda — a contribuição da previdência social recai principalmente sobre os trabalhadores.

Então, como se divide o ônus de um imposto?

O ônus de um imposto recai mais intensamente no lado do mercado que é menos elástico.

Imposto Sobre a Folha de Pagamento



Implicações da tributação sobre a folha de pagamentos

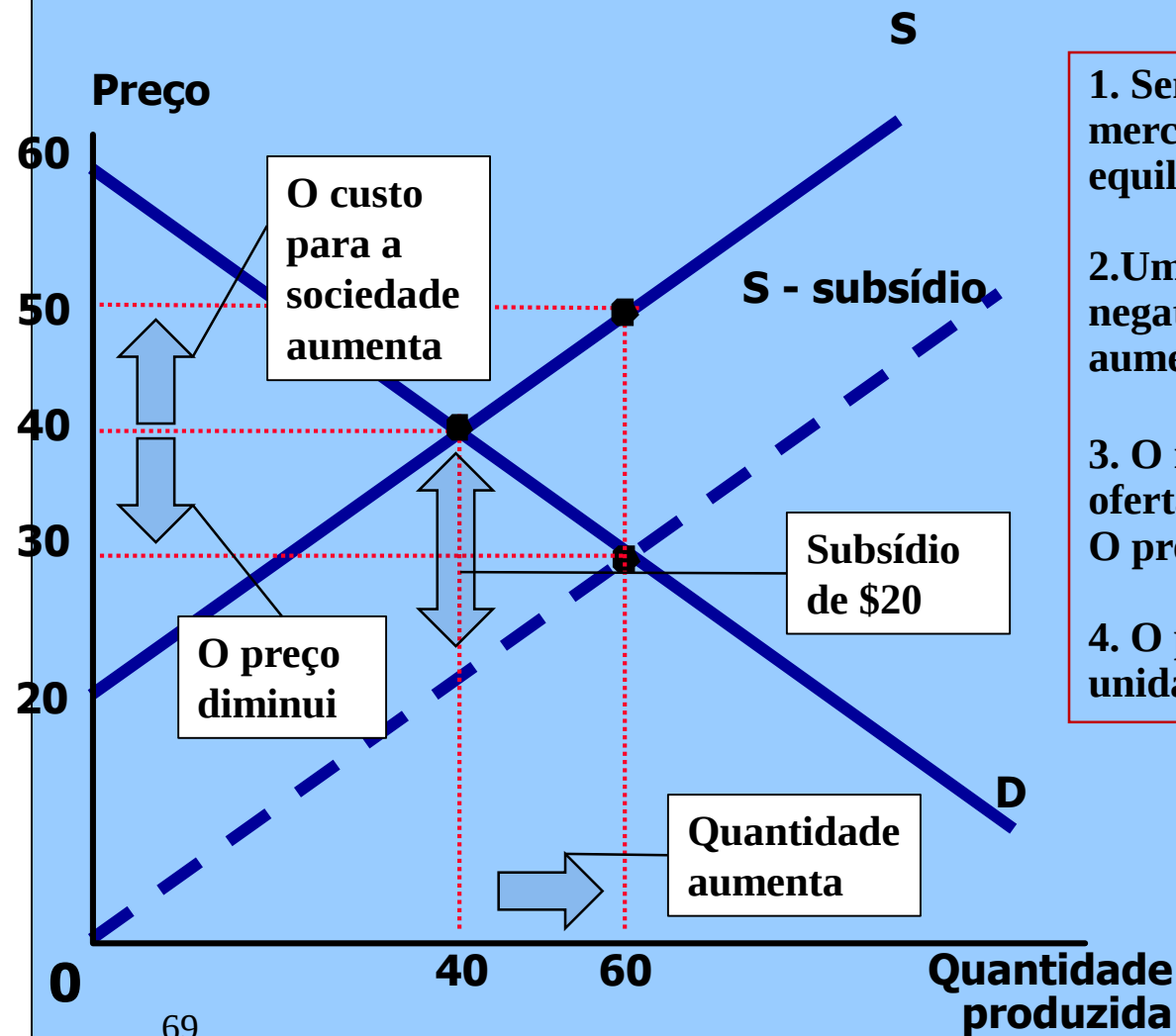
- ❖ A legislação pode determinar sobre quem incide, e até mesmo quanto cada um vai pagar. O resultado final, contudo, vai depender das forças do mercado de trabalho.
- ❖ Se for um imposto de mesmo valor, tanto faz incidir sobre os trabalhadores ou sobre a empresa: cada um irá transferir uma parte do tributo para o outro, retraindo a demanda ou a oferta.
- ❖ No balanço final, o salário pago pelas empresas vai aumentar (eleva o custo do trabalho, o salário recebido pelos trabalhadores vai se reduzir, e o mercado de trabalho vai encolher.

Oferta, Demanda e Incentivos do Governo – Subsídios

(subsídio=imposto negativo)

- ❖ Subsídio – transferência realizada pelo governo a um produtor com o objetivo de estimular a produção.
- ❖ O subsídio impacta a **oferta**: afeta os produtores/vendedores de um bem ou serviço.
- ❖ Vimos que o imposto equivale a uma elevação de custo para o produtor. Logo o subsídio representa uma redução de custo, **expandindo** a curva de oferta.
- ❖ Isto altera o equilíbrio inicial de mercado:
 - ❖ Reduz o preço; e
 - ❖ Eleva a quantidade transacionada.

Oferta, Demanda e Incentivos do Governo - Subsídios



1. Sem nenhum subsídio, o preço de mercado é \$40 e a quantidade de equilíbrio é 40

2. Um subsídio de \$20 é como um imposto negativo – reduz o custo e leva a um aumento da oferta

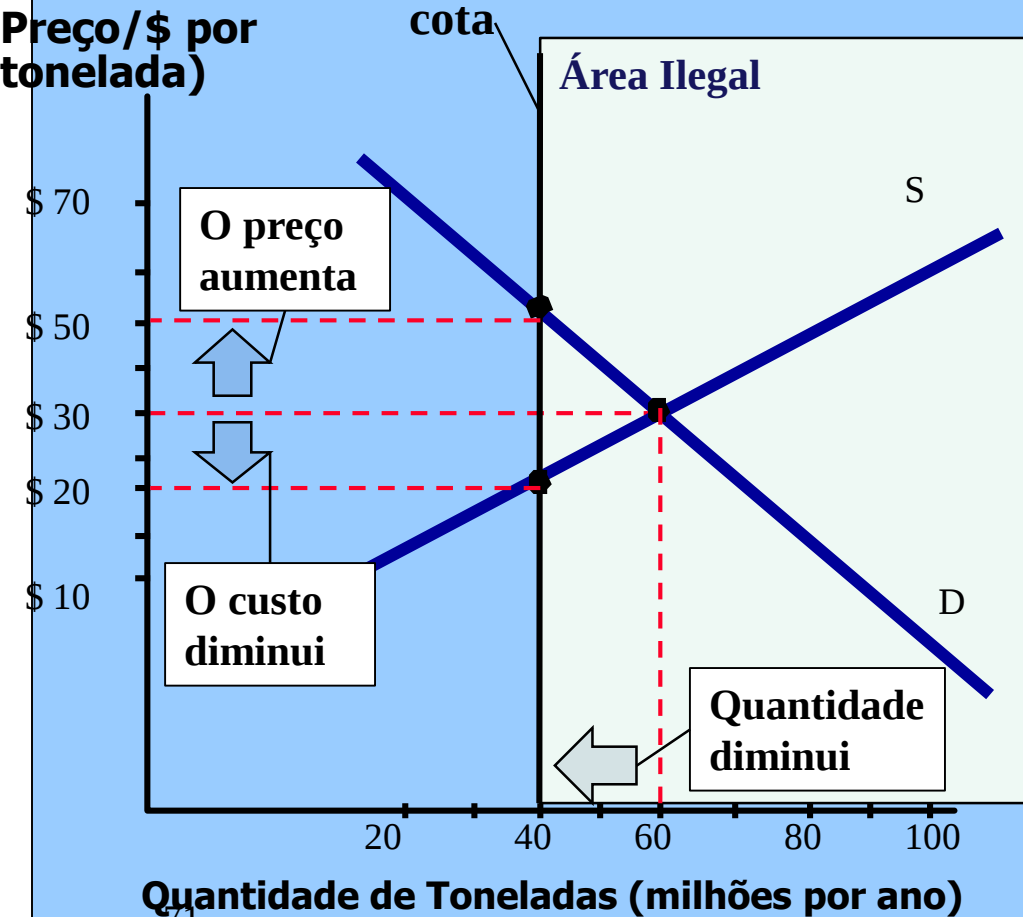
3. O novo equilíbrio ocorre onde a nova oferta cruza a demanda em 60 unidades. O preço diminui para \$30 por unidade.

4. O produtor passa a receber \$50 por unidade: \$30 do preço + \$20 do subsídio.

Cotas de Produção

- ❖ Uma *cota de produção* representa um limite superior da quantidade de um bem que pode ser produzido em determinado período.
 - ❖ Esta limitação tem o objetivo de elevar o preço a ser recebido pelos produtores.
 - ❖ Limitar a oferta (impor cota) somente faz sentido para quantidades abaixo do equilíbrio de mercado.
 - ❖ Como no caso dos preços máximos e preços mínimos, as forças politicamente determinadas (cotas) e as forças de mercado entrarão em conflito.
 - ❖ Quando o governo impõe uma cota ele **não** controla o preço: **são as forças de mercado que o determinam.**
 - ❖ A cota de produção é ineficiente porque resulta em insuficiência de produção com relação ao equilíbrio de mercado (supondo o mercado perfeitamente competitivo).

Uma cota limita a produção



- Sem nenhuma cota, são produzidos 60 milhões de ton/ano a \$30 por tonelada.
- Uma cota de 40 milhões de toneladas por ano restringe a produção total a essa quantidade.
- A quantidade de equilíbrio diminui para 40 milhões e o preço aumenta para \$50, e o custo marginal dos produtores diminui para \$20.
- Com a cota de produção o diferencial entre o preço pago pela demanda e aquilo que custa para a oferta e chamado “renda da cota”.
- Neste caso é igual a \$ 30. Vai para o produtor beneficiado no programa de cotas.