

Por que o governo deve interferir na economia?

Marcos Mendes¹

O funcionamento da economia, a princípio, não precisa de intervenções do governo. Por exemplo: quando uma seca destrói a safra de feijão, o preço do feijão sobe. Frente ao preço mais alto, as pessoas passam a comprar menos feijão, e o substituem por outro alimento mais barato. Isso significa que a demanda por feijão cai, diminuindo a pressão sobre seus preços. Por outro lado, comerciantes vão importar feijão, para aproveitar a oportunidade de lucrar com os preços mais altos. Ao colocarem no mercado essa importação, a escassez do produto diminuirá, com novo impulso à queda dos preços.

Há, portanto, um mecanismo de ajuste automático da economia: a escassez eleva os preços e o aumento de preços induz o fim da escassez. Em uma situação como essa, não há necessidade de o governo interferir na economia, pois ela se ajusta sozinha.

Há, porém, situações em que o mercado não se ajusta sozinho, são as chamadas “falhas de mercado”. Quando o mercado falha, a intervenção do governo pode ser importante para colocar a sociedade em um nível mais elevado de bem-estar. Mas existem, também, as “falhas de governo”: os problemas que o governo causa ao intervir na economia.

Sempre que um governo anuncia um novo programa ou uma nova lei, o cidadão-eleitor que deseje analisar benefícios e custos dessa intervenção pode se perguntar: qual a falha de mercado que se está querendo corrigir? Será que essa intervenção não gerará “falhas de governo” que piorarão o bem-estar geral?

Para responder a essas perguntas, é preciso conhecer a natureza das “falhas de mercado” e das “falhas de governo”. O presente texto trata da primeira parte do problema: as falhas de mercado. Analisa-se por que e como o governo pode intervir na economia para resolver tais falhas. O texto não representa uma defesa dos métodos de intervenção apresentados. Muitas das possibilidades de intervenção aqui apresentadas tendem a gerar fortes “falhas de governo”. Oportunamente será apresentado um texto tratando das falhas de governo.

1. Direito de propriedade e garantia de contratos

A economia de mercado só existe porque o governo existe. Por isso, a primeira função do governo é garantir que a economia possa funcionar. O produtor de feijão só aplica suas economias e seu trabalho para produzir esse alimento porque ele sabe que tem o direito de propriedade sobre aquilo que ele produz. Em um país em que os agricultores estejam sob permanente ameaça de invasão e roubo da produção, eles provavelmente vão desistir de produzir, e não vai haver oferta de feijão no mercado. Logo, o governo tem a função primordial de garantir o direito à propriedade privada. É preciso que existam instituições como a polícia e a justiça, que protegem essa propriedade de roubo e expropriações.

¹ Doutor em Economia IPE/USP. Consultor Legislativo do Senado Federal.

Para que as pessoas tenham confiança para negociar entre si, é preciso que haja contratos e que esses sejam respeitados. O produtor de feijão precisa ter segurança de que o comprador vai, efetivamente, pagar pelo feijão comprado e que, se o pagamento não for feito, ele pode processar o comprador. O comprador, por sua vez, tem direito a exigir na justiça que o vendedor entregue o feijão na qualidade e quantidade combinadas.

As regras para elaboração e respeito aos contratos devem estar nas leis. Isso significa que o governo deve instituir o Poder Judiciário (para aplicar as leis), o Poder Legislativo (para produzir e aprovar as leis), as instituições policiais e o sistema prisional (para cumprir as determinações do Judiciário). Tudo isso garante o funcionamento da economia de mercado.

Em países em que o governo não exerce bem essas funções, a economia de mercado não prospera. Por exemplo, nas economias comunistas, nas quais não havia garantia de propriedade privada, as pessoas moravam em apartamentos que não eram seus e, por isso, não tinham preocupação em conservá-los. Nas economias capitalistas, por sua vez, os inquilinos só fazem reforma nos imóveis se houver um contrato com os proprietários, garantindo o abatimento do gasto no valor do aluguel.

2. Restrições à competição

Na negociação de um quilo de feijão, em uma barraca na feira, há um equilíbrio de poder entre comprador e vendedor: se achar o preço caro, o comprador pode procurar o feijão em outra barraca; se não aceitar a oferta do comprador, o vendedor pode esperar a chegada de outro comprador disposto a pagar aquele preço. Mas há diversos casos de oligopólio e monopólio, em que há poucos (no caso do oligopólio) ou um único vendedor (no monopólio), de forma que eles têm mais poder que o comprador no processo de negociação.

O abastecimento de água de uma cidade, por exemplo, é feito por uma única empresa, pois não faz sentido instalar mais de uma rede de distribuição (este é um caso conhecido como “monopólio natural”). Logo, a empresa fornecedora será única: ou você aceita pagar o preço que essa empresa pede pela água ou fica sem abastecimento.

Há casos em que o custo para uma empresa entrar numa atividade é muito alto. Por exemplo: criar uma siderúrgica exige um grande investimento inicial na compra de fornos. Logo, só entrará nesse mercado quem conseguir o capital para o investimento inicial. Essa barreira inicial reduz a quantidade de firmas trabalhando no setor e, por isso, as firmas existentes têm maior poder para fixar preços e quantidade produzida.

Há, também, situações em que o comprador tem mais poder que o vendedor: uma grande empresa petrolífera, por exemplo, será a única compradora de sondas e outros produtos utilizados na exploração de petróleo (situação conhecida como “monopsônio”). Nessa situação, os fornecedores da petrolífera ficarão a mercê das decisões de preço e quantidade estabelecidas pela empresa.

Sempre que houver falhas que reduzam a competição, os resultados serão preços mais altos e oferta de bens e serviços abaixo do que ocorreria em concorrência perfeita (na qual prevalece o equilíbrio do poder de barganha de comprador e vendedor).

Para tentar levar a economia para uma situação mais próxima à de concorrência perfeita, o governo pode intervir de várias formas. Pode estatizar a produção, vendendo os produtos por um preço que cubra o custo (e não por um preço de lucro elevado, como faria o monopolista privado), como no caso das empresas estatais de água e energia.

Nos casos de monopólio natural o governo pode instituir agências reguladoras para regular e fiscalizar a qualidade e preço dos produtos oferecidos. No Brasil temos agências reguladoras em diversas áreas como: energia elétrica, água, transportes públicos ou petróleo.

Uma opção para os setores oligopolizados é deixá-los sob responsabilidade do setor privado, mas regulamentar sua atuação através de um órgão de defesa da concorrência, com o objetivo de coibir a formação de cartéis e o abuso de poder econômico.

O governo também pode criar regras que reequilibrem o poder de mercado. Quando, por exemplo, se criou a possibilidade de o usuário de telefone celular mudar de operadora sem mudar o número do telefone, o poder de mercado do usuário frente às operadoras se elevou. Muitas pessoas, embora insatisfeitas, não trocavam de operadora para não enfrentar o custo de ter que informar a clientes e amigos o novo número.

3 – Bens públicos

Há algumas mercadorias e serviços para os quais o sistema de oferta e demanda não funciona bem. São os chamados “bens públicos”. Não é possível, por exemplo, vender “ar puro” no mercado. Ou existe ar puro disponível para todos respirarem, ou não existe para ninguém. Por isso, não se pode estabelecer uma negociação em que se vende ar puro apenas para as pessoas que estejam dispostas a pagar por ele. O mesmo raciocínio se aplica à segurança nacional: ou todo mundo que mora no país está protegido contra inimigos externos, ou ninguém está protegido. Não há como vender segurança nacional apenas para quem tem medo dos inimigos externos.

Outro exemplo interessante é o dos faróis de sinalização marítima. Todos os barcos que passam pela costa podem ver o sinal luminoso emitido pelo farol, não sendo possível cobrar pelo serviço, oferecendo a sinalização apenas aos barcos que pagarem por isso.

Se eu vou me beneficiar do sistema de segurança nacional ou de sinalização pago pelos outros, por que eu iria me interessar em pagar por isso? Todos vão querer pegar carona no serviço pago pelos outros.

Há casos em que é possível estabelecer um mercado privado de compra e venda, mas este vai oferecer o produto ou o serviço em pequena quantidade, menor do que aquela que seria desejável. É possível deixar que empresas privadas construam e operem estradas, remunerando-se mediante cobrança de pedágios. Mas esse sistema só vai funcionar nos locais onde a quantidade de carros trafegando seja suficiente para dar lucros. As estradas potencialmente deficitárias jamais serão construídas, embora sejam úteis e desejáveis.

É possível que institutos privados de pesquisa realizem os levantamentos de dados e só os revelem a quem pagar pela informação. Ocorre que tal informação é muito útil para que pesquisadores façam estudos em benefício da população em geral, permitindo, por

exemplo, que se planeje o controle das doenças de maior incidência, de acordo com idade, sexo ou região de residência.

Assim, o problema que envolve os bens públicos é que eles tendem a não ser ofertados pelo mercado privado ou então são ofertados em pequena quantidade. Por isso, o governo intervém para corrigir esse problema.

O governo pode assumir diretamente a produção e a oferta de bens públicos. Se ninguém quer pagar pela segurança nacional, o governo impõe tributos de pagamento obrigatório por todos e, com esse dinheiro, financia as forças armadas. Esse é o mesmo raciocínio que se aplica à construção de estradas não passíveis de exploração privada, aos serviços de corpo de bombeiros, à sinalização de trânsito, à construção e manutenção de parques públicos ou à criação de órgãos oficiais de levantamento e divulgação de estatísticas socioeconômicas.

O governo também pode remunerar ou subsidiar o setor privado para que este ofereça bens públicos à população: incentivos financeiros à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, por exemplo, permitem que a ciência avance não apenas em setores que dão lucro e não precisam de incentivos (cirurgia plástica), mas também naqueles de difícil comercialização (prevenção de doenças tropicais); subsídios à construção e operação privada de infraestrutura (estradas, portos, aeroportos, etc.).

Outra forma de atuação é mediante regulação: se não é possível, por exemplo, garantir ar puro e natureza limpa mediante mecanismos de mercado, então que se imponha, por lei, padrões de conservação e preservação a serem obedecidos por todos, penalizando-se aqueles que descumprirem a lei.

4. Externalidades

Quando as ações de um indivíduo geram consequências negativas para terceiros, dizemos que isso é uma externalidade negativa. O carro que eu uso e que me dá conforto e rapidez nos deslocamentos gera, como externalidade negativa, poluição do ar que todos respiram. Os bares que animam a rapaziada no fim de semana não deixam a vizinhança dormir. O desleixo do meu vizinho com o seu jardim pode gerar um criadouro de mosquito da dengue que vai transmitir a doença para a minha família.

Quando ações individuais geram consequências positivas, temos uma externalidade positiva. Se eu contratar seguranças privados para vigiar minha casa, meus vizinhos vão se beneficiar disso, pois os ladrões vão explorar outras ruas. Se boa parte da população se vacinar contra sarampo, a probabilidade de eu contrair a doença, mesmo sem ter me vacinado, será menor.

Por que a existência de externalidade gera a necessidade de intervenção do governo? Porque na presença de elevadas externalidades, o elemento que a causa (indivíduo, família, firma, etc.) não está preocupado com o custo gerado pela externalidade negativa ou com o benefício gerado pela externalidade positiva. Ele toma suas decisões de produção e consumo pensando prioritariamente nos seus próprios custos e benefícios. Por isso, há uma tendência das pessoas a não darem muita atenção às externalidades que geram.

Se não houver uma legislação restringindo a quantidade de madeira que pode ser extraída de uma floresta, os madeireiros (que estão mais preocupados com o seu

faturamento do que com a preservação da natureza) vão extrair madeira em excesso. Da mesma forma, se não houver campanha de vacinação gratuita nos postos de saúde, muitas pessoas vão preferir não se vacinar e, com isso, aumenta o risco de uma epidemia. Se não houver uma legislação restringindo os horários e locais para funcionamento de bares, os notívagos vão acabar com o sossego de quem quer dormir.

Mas não é apenas mediante imposição de regras e leis que o governo pode controlar as externalidades. Ele também pode produzir e ofertar bens e serviços que geram externalidades positivas, tais como: educação básica, parques públicos, áreas de conservação ambiental.

O governo também pode subsidiar a produção de externalidades positivas ou impor tributos sobre a geração de externalidades negativas: descontos no imposto de renda para quem investe em conservação ambiental; redução de impostos na importação de vacinas; verbas públicas para subsidiar pesquisas que gerarão conhecimento a ser utilizado em diversas áreas da ciência; tributação elevada sobre cigarros (que prejudicam os fumantes passivos), bebidas (que matam ou machucam os que não bebem, devido a acidentes de trânsito e violência), automóveis (que geram poluição).

5. Assimetria de informações

Quando um dos lados de uma transação comercial tem mais informação que o outro, surgem problemas para o bom funcionamento do mercado. Por exemplo, as seguradoras conhecem muito menos sobre o perfil de risco de um indivíduo do que ele próprio. Assim, ao ofertar um seguro de saúde, a seguradora tende a calcular a média dos custos que ela terá com todos os segurados. Mas isso significa que os segurados mais saudáveis irão subsidiar os mais doentes. Logo, os mais saudáveis tendem a não comprar o seguro (que fica caro para eles frente à expectativa de uso) e os menos saudáveis tendem a ser os principais compradores, levando a seguradora ao prejuízo.

A seguradora pode, simplesmente, optar por não oferecer o seguro-saúde ou, então, discriminar preços e oferecê-lo a alto custo para clientelas de risco (idosos, por exemplo).

O governo pode intervir de várias formas: oferecendo serviço público de saúde para quem não pode pagar, subsidiando planos de saúde, ou melhorando o grau de informação sobre as condições da saúde da população.

A regulação bancária é um caso em que o governo pretende proteger o depositante (menos informado) de eventuais riscos excessivos assumidos pelos bancos, que melhor conhecem sua própria situação financeira e os riscos que assumem. É por isso que se estabelecem reservas compulsórias no Banco Central e regras para aplicação prudente dos recursos.

Os exames realizados pelo governo para medir a qualidade de formação dos estudantes (como o ENEM e o PROVAO), ao terem os seus resultados divulgados à população, aumentam o grau de informação dos usuários dos serviços de educação sobre a qualidade de cada escola. Tal informação é, antes da revelação dos resultados, assimetricamente distribuída em favor das escolas, que conhecem melhor que os usuários o grau de esforço que realizam.

6. Inexistência de garantias

No mercado de crédito existe o caso clássico de empréstimos que, se realizados, podem financiar uma atividade produtiva, que aumentará o bem estar da sociedade. Porém, como os potenciais mutuários do empréstimo não têm garantias a oferecer, os bancos se afastam desse tipo de cliente e a sociedade perde a oportunidade de realizar atividades que serão benéficas a todos.

Esse tipo de problema afeta tipicamente os estudantes. Eles precisam de crédito para pagar seus estudos. Se conseguirem estudar e se qualificar, obterão bom emprego no futuro e poderão pagar pelo empréstimo feito hoje. Porém, antes de estudarem e se qualificarem, não têm renda e, por isso, não dispõem de garantias para oferecer aos bancos.

Os agricultores têm problema semelhante. Precisam de dinheiro para financiar a plantação. Mas enfrentam o risco de uma quebra de safra causada por imprevisíveis fenômenos climáticos. Por isso, a safra futura não representa uma garantia sem risco para os bancos financiadores.

Em ambos os casos, os bancos tendem a ser cautelosos na concessão de crédito, e o país perde a oportunidade de ter mais pessoas com boa educação e uma produção de alimentos mais ampla.

Nesses casos, o governo pode intervir, ofertando: crédito público, seguro subsidiado para cobrir quebra de safra, subsídios às mensalidades escolares (como no Programa PROUNI), ou educação pública gratuita.

Outra forma de intervenção do governo é por meio de um judiciário eficiente, que garanta a execução dos contratos. Afinal, de pouco adianta um mutuário ter garantias a oferecer, se, em caso de não pagamento da dívida, o credor não conseguir executá-las.

7. Falhas de coordenação

Uma vez que o sistema de mercado é, por natureza, descentralizado, há casos em que a falta de coordenação entre as partes exige que uma entidade de fora do mercado (o governo) intervenha para fazer a devida coordenação:

É o caso, por exemplo, da estabilidade macroeconômica: dado que não vivemos em um sistema de concorrência perfeita, em que o mercado se ajustaria a todo momento, a economia dos países é submetida a crises periódicas. Barreiras ao comércio internacional, guerras, fenômenos naturais, desequilíbrios fiscais; todos esses fatores exigem que os países lancem mão de políticas econômicas (política monetária, fiscal e externa) para tentar reduzir as flutuações. Por que essas políticas têm que ser feitas pelo governo? Porque os agentes privados não teriam capacidade de coordenação e de uso do mandato conferido pelas urnas para arbitrar conflitos e tomar medidas visando o interesse da maioria. Por exemplo: exportadores preferem a moeda nacional desvalorizada, enquanto os importadores querem valorizá-la; somente um árbitro – o governo – pode mediar o conflito e buscar uma situação de equilíbrio.

A estabilidade econômica (inflação baixa, crescimento do PIB, geração de emprego, etc.) é um bem público: ao mesmo tempo em que todos querem dela desfrutar, cada um toma medidas visando o interesse próprio que pode prejudicar a estabilidade (funcionários públicos pressionam por aumento, o que aumenta o gasto público e induz inflação;

sindicatos querem proteger o emprego de seus filiados e pressionam por regras no mercado de trabalho que prejudicam o acesso dos desempregados a novos empregos; empresas oligopolistas querem viver em ambiente sem inflação, mas elevam os preços de seus produtos; etc.)

Há, também, o caso dos mercados complementares: em estágios iniciais de desenvolvimento, países podem ter mercados para alguns bens, mas inexitem todas as indústrias necessárias para produzir aquele bem. Por exemplo: a indústria automotiva brasileira só surgiu depois que o governo criou siderúrgicas estatais, que oferecia o aço necessário à produção de automóveis. Daí o uso das chamadas “políticas industriais” em muitos países.

Outro segmento onde a capacidade de coordenação é fundamental é o planejamento urbano. É necessário coordenar a ação dos diversos agentes privados que atuam no espaço urbano, para que a cidade tenha trânsito fluido, baixo risco de catástrofes causadas por intervenção humana (habitações em áreas de risco, assoreamento de rios, etc.), expansão organizada de ruas e da oferta de serviços públicos, etc.

8. Distribuição de renda

Toda sociedade tem algum padrão ético a respeito de distribuição da renda. O mercado pouco pode fazer para redistribuir renda. Na verdade, a lógica competitiva da economia de mercado tende a concentrar renda na mão dos mais eficientes, o que leva o governo a intervir no sentido de redistribuir a renda entre pessoas e entre regiões do país.

Há várias formas de fazê-lo, algumas delas bastante polêmicas. O governo pode, por exemplo, instituir regras de desapropriação e redistribuição de patrimônio, como no caso da reforma agrária.

Outro mecanismo é ofertar serviços com impacto relevante sobre a capacidade de ascensão econômica das pessoas. É o caso da educação e da assistência à saúde. Ambas podem ser encontradas no mercado privado. Mas como os mais pobres não podem pagar por esses serviços privados, o governo os oferece gratuitamente ou a custo subsidiado, na expectativa de que as pessoas mais pobres tenham condições mais equitativas de competição no mercado de trabalho.

Há, também, a assistência social, voltada para minorar a pobreza mais extrema.

Pode-se, atuar, ainda, por meio de políticas de desenvolvimento regional, voltadas a estimular o crescimento econômico em áreas atrasadas (crédito subsidiado às empresas que lá se instalarem, transferências do governo federal aos governos das regiões retardatárias, construção de estradas para ligar tais regiões aos centros dinâmicos, etc.)

Também se pode tentar afetar a distribuição de renda por meio de regulação, como no caso do estabelecimento de um sistema tributário progressivo, em que os ricos pagam mais impostos; ou na tributação mais intensa sobre propriedades urbanas e rurais subutilizadas.

Conclusão

Esse texto procurou mostrar as situações em que o governo deve intervir na economia, com o objetivo de elevar o nível de bem-estar da sociedade. Essa estrutura de raciocínio permite que cada cidadão examine se vale a pena ou não a realização de uma atividade estatal. Sempre que um governo anunciar um novo programa ou uma nova lei, o eleitor deve se perguntar: qual a falha de mercado que se pretende resolver? Será que não se

estará criando uma falha de governo mais grave que a falha de mercado que se pretende resolver?

Para que se possa responder integralmente a esse tipo de questão, será apresentado, em breve, um texto analisando as “falhas de governo” decorrentes da intervenção do governo na economia.

Para ler mais sobre o tema:

Arvate, P., Biderman, C. (2006) Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia. In: Mendes, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Instituto Fernand Braudel/Topbooks. São Paulo, p. 45-70.

Andrade, E. (2004) Externalidades. In: Arvate, P., Biderman, C. (Orgs.) *Economia do setor público no Brasil*. FGV/Campus. São Paulo., p. 16-33

Stiglitz, J. (1999) *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company, 3rd edition. Capítulos 1 e 4.