

Fabio Giambiagi | Ana Cláudia Além

FINANÇAS PÚBLICAS

Teoria e Prática no Brasil

4ª edição revista e atualizada

Prêmio Jabuti 2000

2ª Tiragem



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e as promoções da Elsevier.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em www.elsevier.com.br



CAPÍTULO 1

Teoria das Finanças Públicas

"Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo. Nascermos em hospitais subsidiados, quando não públicos... Muitos de nós recebemos uma educação pública... Virtualmente todos nós, em algum momento de nossas vidas, recebemos dinheiro do governo, como crianças — por exemplo, através de bolsas de estudo —; como adultos, se estamos desempregados ou incapacitados; ou como aposentados; e todos nós nos beneficiamos dos serviços públicos."

(Joseph Stiglitz, *Economics of the public sector*)

"Um príncipe não pode praticar todas aquelas coisas pelas quais os homens são considerados bons... Nunca se procura fugir a um inconveniente sem incorrer em outro e a prudência consiste em saber conhecer a natureza desses inconvenientes e tomar como bom o menos prejudicial."

(Maquiavel, *O Príncipe*)

Muitos de nós, com certa frequência, já nos irritamos com o governo. Não apenas com a administração do presidente da República A ou B ou do governador C ou D, mas com a instituição denominada "governo". Seja porque pagamos mais impostos do que o valor que nós consideramos "justo", seja porque os serviços públicos deixam a desejar etc. Entretanto, os governos são fatos da vida: eles existem, quer gostemos ou não. Eles são necessários, da mesma forma que as instituições, para regular o funcionamento de uma sociedade. Por isso, convém entender as regras que regem o seu comportamento. Neste capítulo, estudaremos questões como: Qual é a racionalidade para a existência do governo? Quais são os objetivos da política fiscal? Por que, historicamente e até pouco tempo, o gasto público tendeu a aumentar como proporção do PIB, na maioria dos países? etc.

O capítulo procura explicar ao leitor quais são os elementos básicos da literatura das finanças públicas, expostos nos livros clássicos de Musgrave e Musgrave (1980) e Stiglitz (1986), tentando sintetizar os pontos mais importantes da teoria, para efeitos da leitura do restante do livro.¹

¹ Para outras referências sobre o tema de finanças públicas, ver a literatura brasileira sobre o assunto, particularmente Rezende (1981), Eris et alii (1983), Longo (1984.a), Riani (1986), Monteiro (1987), Filellini (1992), Pires (1996) e Pereira (1999) este último com uma ênfase algo maior em temas de planejamento e política orçamentária.

AS FALHAS DE MERCADO

É frequente ouvirmos a tese de que o setor privado é mais eficiente do que o governo e de que, portanto, uma economia em que as firmas operem livremente funciona melhor do que uma economia com forte atuação governamental. Nas economias capitalistas, essa tese é compartilhada por uma parte expressiva da sociedade, do empresário e, muitas vezes, do próprio governo. Como conciliar essa visão com o fato de que o governo, na prática, tem uma participação ativa na economia de quase todos os países?

Segundo a teoria tradicional do bem-estar social (*welfare economics*), sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo.

Essa alocação de recursos que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outros agentes é denominada na literatura de “ótimo de Pareto”. Paralelamente a este conceito, a teoria econômica tradicional ensina que para atingir uma alocação “Pareto eficiente” de recursos não é necessário que exista a figura de um “planejador central”, já que a livre concorrência, com as firmas operando em um mercado competitivo e procurando maximizar seus lucros, permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência. A ocorrência desta situação ótima, entretanto, depende de alguns pressupostos: a) a não existência de progresso técnico e b) o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado – onde as decisões quanto à quantidade produzida de grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço de mercado – e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos.

Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado. Na realidade, existem algumas circunstâncias conhecidas como “falhas de mercado”, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades, d) os mercados incompletos, e) as falhas de informação, e f) a ocorrência de desemprego e inflação.

A existência de bens públicos

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não rival”. Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Ou seja, todos se beneficiam da produção de bens públicos mesmo que, eventualmente, alguns mais do que outros. São exemplos de bens públicos: bens tangíveis como as ruas ou a iluminação pública; e bens intangíveis como justiça, segurança pública e defesa nacional.

Outra característica importante é o princípio da “não exclusão” no consumo desses bens. De fato, em geral, é difícil ou mesmo impossível impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público. Por exemplo, se o governo resolve aumentar o policiamento de uma rua residencial, todos os moradores dessa rua – sem que se possa distinguir entre os indivíduos A ou B – serão beneficiados pela decisão. É diferente de uma situação na qual o consumo/uso de um bem/serviço por uma determinada pessoa significa a exclusão da utilização, consumo deste bem/serviço por outra, como ocorre com os bens privados – como roupas, alimentos, habitações, automóveis e outros. Tomemos como exemplo uma loja que vende um certo modelo de vestido a um preço promocional. Tendo em vista que após um dia de vendas intensas tenha restado apenas uma peça e chegou em duas pessoas, A e B, à loja para comprar o vestido, somente uma delas poderá comprá-lo. A partir do momento em que A comprar a peça, B estará automaticamente excluída do consumo do vestido – ou vice-versa. Neste caso o consumo é “rival”: o vestido comprado por A não pode ser comprado por B. Ou seja, em uma situação como essa, onde o bem é privado, é possível individualizar o consumo do bem, diferentemente do que ocorre quando se trata de um bem público.

A questão que se coloca para a sociedade é, justamente, como ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, tendo em vista que é impossível determinar o efetivo benefício que cada indivíduo derivará do seu consumo que, muitas vezes, sequer é voluntário. Sendo assim e levando em conta que os bens públicos, uma vez produzidos, beneficiarão a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio de custos, é natural que os indivíduos, se fossem chamados a “precificar” sua preferência através de “lances”, tendessem a subavaliar os benefícios gerados pelo bem público, a fim de reduzir suas contribuições. Além disso, o fato de não se poder individualizar o consumo permite que algumas pessoas – os “caronas” – possam agir de má fé, alegando que não querem ou não precisam ter acesso ao consumo, desta forma negando-se a pagar por ele, ainda que acabem usufruindo do benefício do bem público.

É justamente o princípio da “não exclusão” no consumo dos bens públicos que torna a solução de mercado, em geral, ineficiente para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos requerida pela sociedade. O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o princípio da “exclusão” no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo. Em outras palavras, o comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade que depende da aplicação do princípio de exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem sua preferência à medida que podem, como “caronas”, usufruir dos mesmos benefícios. É por esta razão que a *responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo*, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.

A existência de monopólios naturais

Existem setores cujo processo produtivo caracteriza-se pelos retornos crescentes de escala, ou seja, os custos de produção unitários declinam conforme aumenta a quantidade produzida. Sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens desses setores, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão. Uma grande quantidade de empresas operando no mesmo setor implicaria um nível de produção muito baixo para cada uma e, conseqüentemente, custos de produção mais altos. Por exemplo, pode ser mais eficiente a existência de apenas uma empresa de distribuição de energia elétrica servindo um mercado consumidor local.

No caso da ocorrência do monopólio natural, a intervenção do governo pode tomar duas formas possíveis. Ele pode exercer apenas a *regulação* dos monopólios naturais, a fim de impedir que o forte poder de mercado detido pelas empresas monopolistas reflita-se na cobrança de preços abusivos junto aos consumidores, o que representaria uma perda de bem-estar para a sociedade como um todo. Alternativamente, o governo pode responsabilizar-se diretamente pela *produção* do bem ou serviço referente ao setor caracterizado pelo monopólio natural.

As externalidades

São comuns os casos em que a ação de um indivíduo ou de uma empresa afeta direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. As situações nas quais essas ações implicam benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia são caracterizadas como "externalidades positivas". Por exemplo, se um indivíduo decide fazer uma limpeza geral em sua casa visando à eliminação dos focos de concentração dos mosquitos transmissores da dengue, ele não apenas estará contribuindo para a manutenção de sua saúde, como também estará ajudando a saúde de seus vizinhos. Um outro exemplo é o investimento em setores de infraestrutura que, garantindo um aumento da oferta de insumos importantes como a energia elétrica, traz benefícios para todos os outros setores da economia.

Por outro lado, existem as chamadas "externalidades negativas". Estas correspondem àquelas situações nas quais a ação de um determinado agente da economia prejudica os demais indivíduos ou empresas. Os exemplos mais comuns deste tipo de externalidades são o lixo das indústrias químicas jogado nos rios e mares e a poluição do ar pelas empresas. Em termos individuais, destaca-se o fumante que obriga todas as outras pessoas sentadas em uma sala de espera do consultório dentário, por exemplo, a inspirar a fumaça de seu cigarro.

A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode se dar através: a) da produção direta ou da concessão de subsídios, para

gerar externalidades positivas; b) de multas ou impostos, para desestimular externalidades negativas e c) da regulamentação. Por exemplo, no caso da introdução da eletrificação rural que implica um investimento volumoso, com longo prazo de maturação e pouco rentável, pode ser que não haja interesse do setor privado para assumir a empreitada, ainda que se reconheça que possa gerar altos benefícios sociais. Sendo assim, o governo pode assumir diretamente a responsabilidade pelo investimento, como ocorreu, principalmente, nos países em desenvolvimento. Alternativamente, o governo pode conceder subsídios ao setor privado a fim de estimulá-lo a assumir diretamente a responsabilidade pela eletrificação rural. Uma outra forma de intervenção, no sentido oposto, é a emissão de multas às empresas e/ou indivíduos que causem danos à sociedade: as multas de trânsito são um bom exemplo. Finalmente, o governo pode introduzir regulamentações específicas como a estimulação de um máximo de emissão de gases na atmosfera por parte das empresas e a exigência de áreas para não fumantes em ambientes fechados.

Os mercados incompletos

Diz-se que um mercado é incompleto quando um bem/serviço não é ofertado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar. A definição é feita em contraposição ao conceito de mercado completo que é capaz de ofertar qualquer bem/serviço cujo custo de provisão é menor do que as pessoas estão dispostas a pagar por ele.

Esta falha pode acontecer porque, mesmo que se trate de atividades típicas de mercado, nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos. Principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo, a existência de um sistema financeiro e/ou um mercado de capitais pouco desenvolvidos não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao esforço de desenvolvimento do sistema econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para a concessão do crédito de longo prazo que finance os investimentos no setor produtivo. No Brasil, destacam-se os bancos públicos de desenvolvimento econômico, como o BNDES.

Ainda em relação aos países em desenvolvimento, além de problemas de financiamento, há muitos casos em que é necessária uma coordenação dos mercados em alta escala, o que justifica a intervenção do Estado mediante processos de planejamento. Por exemplo, o objetivo de industrialização rápida de um país atrasado pode requerer uma ordenação de setores prioritários para a instalação da indústria. Isto exige uma estreita coordenação entre as empresas, bancos e agentes envolvidos nas atividades produtivas cotidianas. Como no mundo capitalista as ações dos agentes privados nem sempre são consistentes entre si, é natural que o Estado assuma, eventualmente, uma função coordenadora.

As razões para a existência do governo

Como tentamos demonstrar, deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Essa constatação é importante à medida que demonstra que a discussão sobre o tamanho adequado do Estado tem a ver mais com questões técnicas do que ideológicas.

PARA QUE SERVE O GOVERNO?

Muitos leitores já devem se ter feito essa pergunta. Ou, colocando as coisas de outra forma, seria possível não ter governo? Um exercício intelectual interessante é imaginar o que aconteceria se, por exemplo, um transatlântico com 2.000 passageiros naufragasse e todas as pessoas conseguissem se salvar, sem que o resto do mundo saiba do seu destino, indo parar em uma ilha deserta. O pequeno anarquista que vive dentro de cada um, no início, provavelmente levaria cada pessoa a tentar sobreviver de forma independente das outras. Com o passar do tempo, porém, algumas perguntas começariam a surgir, tais como:

- Como fará a comunidade para se proteger da ação dos animais selvagens?
- Se houver um litígio entre duas pessoas, quem arbitrará para decidir quem está com a razão?
- Quem tomará conta dos eventuais infratores que, por exemplo, furtarem pegos roubando o sustento dos outros?
- Quem tomará conta dos doentes?

e tantas outras que poderão surgir. O leitor já terá percebido que o “exercício” proposto nada mais é do que uma parábola para explicar – e justificar – a existência dos governos. De fato, a primeira questão está associada ao que seria o conceito de “defesa”; a segunda ao de “justiça” etc. O governo surge então como um fato natural da evolução das sociedades humanas, como forma de organizar e disciplinar melhor as relações entre as pessoas. A partir dessa necessidade inicial, porém, é claro que há uma série de vícios e imperfeições, como a má escolha de prioridades; o desperdício de recursos etc., que constituem o “fermento” que alimenta as críticas que, em maior ou menor medida, são dirigidas aos governos de todos os países do mundo. Pode-se – e deve-se – tentar minorar essas imperfeições, sem perder de vista que a alternativa à existência de um governo é o “cada um por si”, o que é obviamente incompatível com qualquer forma de convivência civilizada entre pessoas ou grupos sociais.

As falhas de informação

Nos casos de falhas de informação, a intervenção do Estado justifica-se em razão de o mercado por si só não fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente. A forma de ação do Estado pode ser mediante a introdução de uma legislação que induza a uma maior transparência do mercado. Por exemplo, podemos citar a exigência de que os balanços contábeis das empresas e bancos com capital aberto sejam publicados periodicamente pela imprensa.

Entretanto, a importância da intervenção do Estado não se limita à simples proteção dos consumidores. Tendo em vista que a informação pode ser considerada um bem público – favorecendo todos os agentes do sistema econômico –, o grande objetivo do Estado deve ser contribuir para que o fluxo de informações seja o mais eficiente possível.

A ocorrência de desemprego e inflação

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

O relacionamento entre as falhas de mercado

Cabe ressaltar que em muitas situações há uma superposição entre alguns dos aspectos mencionados. Por exemplo, um programa antipoluição que vise à melhoria do ar atmosférico, por um lado, acaba criando uma *externalidade positiva* porque traz benefícios para a sociedade como um todo. Por outro, todos os indivíduos da sociedade têm acesso de forma homogênea a um ar mais limpo, ou seja, não há rivalidade no consumo, nem se pode aplicar o princípio da exclusão, tendo em vista que é impossível impedir que qualquer indivíduo usufrua dos benefícios gerados pelo programa antipoluição. Sendo assim, o ar mais limpo também constitui um *bem público*.

A criação de empregos e a estabilização da inflação, por sua vez, acabam se constituindo em externalidades positivas. Por um lado, a redução do desemprego aumenta o mercado consumidor para os bens produzidos pelo sistema econômico e também contribui para a redução da violência para toda a sociedade. No caso da estabilização econômica, a eliminação da inflação acaba também trazendo benefícios para todos.

Em primeiro lugar, a operação do sistema de mercado necessita de uma série de contratos que dependem da proteção e da *estrutura legal* implementada pelo governo.

Em segundo lugar, mesmo que os mercados funcionassem sob concorrência perfeita, o que de fato não acontece, as características de produção ou de consumo de determinados bens são tais que eles não poderiam ser fornecidos pelo sistema de mercado.² A existência de *bens públicos* e externalidades, por exemplo, dá origem a falhas no sistema de mercado, que levam à necessidade de soluções através do setor público.

Em terceiro lugar, o livre funcionamento do sistema de mercado não garante, necessariamente, o elevado *nível de emprego*, a *estabilidade dos preços* e a *taxa de crescimento do PIB* desejada pela sociedade. Sendo assim, a ação do governo é fundamental para assegurar esses objetivos.

Além disso, mesmo que o sistema de mercado funcione segundo o ótimo de Pareto, ele pode estar promovendo uma distribuição de renda e/ou riqueza indesejada do ponto de vista social, o que abre um importante espaço para a ação do setor público em favor da distribuição da renda.

De fato, a crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento da atuação do governo, que tem se refletido no aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo. A percentagem dos gastos públicos sobre o PIB passou de uma média internacional, no grupo de países mais desenvolvidos do mundo, de cerca de 11% no final do século XIX, para algo em torno de 46% em 1996 – ver Tabela 1.1.³

OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL E AS FUNÇÕES DO GOVERNO

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A *função alocativa* diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A *função distributiva*, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A *função estabilizadora* tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

2 Não se deve confundir a existência de mercados competitivos com mercados que funcionem sob concorrência perfeita, tendo em vista que, no segundo caso, se trata de uma abstração teórica, não sendo tais mercados observáveis na realidade – o que decorre das hipóteses altamente restritivas do modelo de concorrência perfeita, como a existência de informação perfeita por parte dos agentes econômicos.

3 A análise detalhada da evolução da despesa pública será feita adiante no item “O gasto público”.

TABELA 1.1
Crescimento do gasto público no mundo (% PIB) (a)

	Final do século XIX em torno de 1870 (b)	Período prévio à I Guerra Mundial, em torno de 1913 (b)	Período posterior à I Guerra Mundial, em torno de 1920 (b)	Período prévio à II Guerra Mundial, em torno de 1937 (b)	1960	1980	1990	1996
Alemanha	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
Austrália	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	36,6
Austria	–	–	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,7
Bélgica (c)	–	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	54,3
Canadá	–	–	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Espanha (c)	–	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,3
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
Holanda (c)	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,9
Irlanda	–	–	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Itália (c)	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9
Japão	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
Noruega	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nova Zelândia	–	–	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9
Suécia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,7
Suíça	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Média simples	10,5	12,0	18,2	22,4	27,9	43,1	44,2	45,8

(a) Governo geral.

(b) Valor referente ao ano mais próximo para o qual se dispõem de dados depois de 1870, antes de 1913, depois de 1913, depois de 1920 e antes de 1937.

(c) Até 1937, dados referentes apenas ao governo central.

Fonte: Tanzi, Vito, “Fundo Monetário Internacional, ‘The demise of the Nation State’, IMF Working Paper, W/P/98/120, agosto 1998.