

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA
MENDE
2006

Livro N. 2676

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

PROPOSTAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

ORGANIZAÇÃO **MARCOS MENDES**

Alexandre Rocha **Amir Khair** Ari de Araújo Jr.
Carlos Eduardo Gasparini **Ciro Biderman** **Cláudio Shikida**
David Samuels **Edilberto Lima** Fabiana Rocha
Gilberto Guerzoni Fernando Blanco **José Roberto Afonso**
Luciana Teixeira **Luiz Fernando Bandeira**
Marcos Mendes **Paulo Arvate** Raul Velloso **Rodrigo Serra**
Rogério Miranda **Weder Oliveira**

Prefácio de **RUBENS RICUPERO**



Instituto Braudel



TOPBOOKS

Capítulo 1

VANTAGENS E DESVANTAGENS DA INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA

*Paulo Roberto Arvate*¹

*Ciro Biderman*²

I – Introdução

Para que se possa propor caminhos para a redução e maior eficiência do gasto público, como pretende esse livro, é preciso explicitar os motivos pelos quais o estado deve interferir na economia. Esse é o objetivo do capítulo: mostrar os casos em que a teoria econômica considera que o estado deva interferir na economia, como forma de estabelecer parâmetros que orientem adequadamente as propostas de “enxugamento” da máquina pública.

O debate sobre o papel do estado na economia está bem longe de um consenso, e é contaminado por premissas ideológicas. Sem menosprezar tais posições, a intenção desse texto será buscar, em cada uma dessas posições, pontos que nos ajudem a produzir ações de governo mais eficientes. Um estado mais eficiente e austero não é necessariamente um estado mínimo, mas aquele que gasta nas áreas onde a sua ação é mais necessária e eficiente, em muitas vezes complementando a economia de mercado.

¹ Doutor em Economia. Professor da FGV/EAESP-EESP e da PUC/SP. Pesquisador do CEPESP/FGV.

² Doutor em Economia. Professor da FGV/EAESP-EESP. Pós-doutorando em economia no MIT.

Existem dois tipos de posições identificáveis em relação ao papel do estado na economia. De um lado estão os liberais (escola de Chicago e Virginia), mostrando em grande parte as dificuldades que o estado impõe ao funcionamento da economia através dos mercados e, de outro, os defensores da intervenção estatal, que não acreditam nas soluções através dos mercados, por considerarem que elas não geram o “socialmente justo” em termos distributivo, ou simplesmente por acharem que o mercado competitivo seria apenas uma construção teórica, inexistente na prática.

Na realidade, existem argumentos sólidos, tanto de um lado como do outro, que nos ajudam a ver com mais clareza a atuação do governo. Procuraremos navegar entre as duas posições. Essa abordagem permite que se tenha uma idéia do que seria o formato ideal de intervenção do estado tanto do ponto de vista do crescimento econômico quanto da distribuição da renda.

Apresentaremos sucintamente alguns conceitos fundamentais: economia competitiva, falhas de mercado e falhas de governo. Definidos esses conceitos, trabalharemos as ações do governo no binômio falhas de mercado/falhas de governo. O pressuposto é que os teóricos favoráveis à intervenção estatal têm muito a nos ensinar sobre as falhas de mercado enquanto que seus adversários têm muito a nos ensinar sobre as falhas de governo.

II – Economia competitiva, falhas de mercado e falhas de governo

Walras, no início do século XIX, foi o primeiro economista a formular o que ficou conhecido como os dois teoremas fundamentais do bem-estar social. Esses dois teoremas fornecem a base para a análise normativa na economia. Os resultados de Walras mostram que um equilíbrio competitivo é uma situação na qual:

- 1) Nenhum indivíduo participante de uma economia pode aumentar o seu nível de bem-estar sem piorar a situação de outra pessoa (o que se denomina de um equilíbrio Pareto-eficiente);
- 2) Qualquer distribuição da riqueza da sociedade com a característica do item (1), ou seja, Pareto-eficiente, pode ser alcançada através de um mercado descentralizado.

Diversas conseqüências emergem dessas conclusões. A primeira delas é a de que, em um mundo que cumprisse todas as condições do modelo de Walras, configurando uma economia competitiva, o governo não teria qualquer papel a cumprir no que diz respeito ao aumento da eficiência.

Se for verdade que mercados descentralizados e concorrências produzem um equilíbrio competitivo – descrito no item (1) acima –, qualquer intervenção do governo só reduziria a *eficiência* da economia. Nesse sentido, intervenções serviriam apenas para reduzir o resultado eficiente que os próprios participantes do mercado alcançariam. Ponto para os liberais.

Todavia, o item (2) acima afirma que o equilíbrio competitivo da economia pode ser atingido a qualquer nível de distribuição de renda. Ou seja, uma economia poderia estar em equilíbrio competitivo, sendo plenamente eficiente mas, dado algum critério de justiça social, produzir uma péssima distribuição da renda. Ou seja, o mercado não teria nenhuma condição de distribuir renda ou reduzir a pobreza da forma que a sociedade entende como mais justa. O que, em grande medida, justificaria a intervenção do estado. Um ponto agora para os defensores da intervenção estatal.³

³ Se cabe ao estado interferir na distribuição de renda, é preciso saber qual distribuição é preferida pela população. Um mecanismo potencialmente capaz de revelar a preferência da população por maior ou menor igualdade de renda seria a democracia. Infelizmente o teorema da impossibilidade de Arrow mostra que o sistema democrático não é capaz de revelar as preferências da população. Assim, sabe-se que o estado poderia agir para alterar a distribuição de renda, mas não se sabe qual seria a distribuição ótima. Esse não chega a ser, a princípio, uma dificuldade grave em uma sociedade como a brasileira. A extrema desigualdade de renda, quando comparada ao resto do mun-

Essa situação dicotômica (mercado cuida da eficiência e governo cuida da distribuição da renda) é, na verdade, uma simplificação, decorrente dos pressupostos implícito na análise walrasiana. O primeiro desses pressupostos é que os contratos em geral (em particular a existência de propriedade privada) estão garantidos. O mecanismo pelo qual se alcança o equilíbrio (eficiente) competitivo é um mecanismo de trocas onde os indivíduos têm a propriedade de determinados bens que podem ser trocados no “mercado” em função de suas preferências. Se não houver respeito à propriedade privada, esse mecanismo perde o sentido. Assim, os pressupostos walrasianos sustentam o “estado de direito” (para utilizar o termo clássico), ou seja, um estado que garanta os contratos, através da existência de leis (o que pressupõe a existência de um poder legislativo), de um poder judiciário para aplicar as leis, de um sistema policial e prisional para executar as sentenças do judiciário, etc.

Dessa forma, mesmo para um liberal (não-intervencionista), o estado precisa estar presente para garantir as pré-condições ao funcionamento do mercado: proteger a propriedade privada e os contratos.

Se avançarmos um pouco na análise de alguns pressupostos do modelo walrasiano, encontraremos novos espaços para a intervenção do estado na atividade privada. Os pontos questionáveis são os seguintes:

- 1) até que ponto a economia pode realmente ser considerada competitiva, composta por empresas sem poder de mercado, atuando em concorrência perfeita? A existência de grandes empresas e monopólios é um indício de que essa hipótese precisa ser relaxada.
- 2) nem sempre é possível excluir os indivíduos do consumo de um bem caso ele não se disponha a pagar por isso, ou seja, o modelo de Walras não contempla os bens de uso coletivo (“bens públicos”, como chamados na literatura), tais como ar livre, praças públicas, segurança pública, sinais de rádio e TV.

do, automaticamente indicam a necessidade de o estado intervir a favor de melhor distribuição, embora não se saiba exatamente qual a meta que se deva atingir.

- 3) o consumo de um bem por um indivíduo pode afetar o bem estar dos demais; por exemplo, a poluição gerada por um automóvel não contamina apenas os pulmões do seu dono.
- 4) a informação sobre a qualidade dos bens não é perfeitamente distribuída entre todos os indivíduos; por exemplo, um fabricante conhece melhor o produto que vende do que o consumidor que o está comprando.

Os questionamentos apresentados ficaram conhecidos na literatura como “falhas de mercado” e a intervenção do estado para corrigi-las constitui a base para a definição moderna do papel do Estado.

Muitos avanços da teoria econômica nos últimos 30 ou 40 anos se concentraram na análise de imperfeições de mercado. No entanto, em paralelo, uma série de estudos começou a questionar as imperfeições das intervenções do próprio governo: “falhas de governo”. As falhas de governo ocorrem porque o governo é um agenciador de rendas – retira recursos da sociedade e os devolve sobre a forma de bens e serviços. Infelizmente os indivíduos que estão nos governos (políticos e funcionários públicos) não se comportam de maneira benevolente, procurando maximizar o bem-estar da sociedade. A hipótese individualista de Adam Smith também é válida para os políticos e funcionários de governos, que buscam maximizar seus interesses privados. Se os indivíduos agem guiados pelos seus próprios interesses quando estão na vida privada, não se deve entender que os mesmos irão agir de forma diferente quando estiverem no governo. Por exemplo, em uma sociedade democrática os políticos do governo podem procurar maximizar a probabilidade de reeleição ou a sua riqueza privada. Em ambos os casos os objetivos dos políticos podem não ser compatíveis com a maximização do bem-estar social.

Dada a existência de falhas de mercado, de falhas de governo, e de que muitas vezes a solução de mercado não apresenta uma solução distributiva que atenda um critério de justiça estabelecido pela sociedade, o resultado ideal a ser buscado por este livro (gasto público menor e mais eficiente) seria obtido se fosse possível de

forma pragmática aumentar a capacidade do governo em solucionar falhas de mercado minimizando as falhas de governo, com uma distribuição de renda que atenda um critério de justiça social definido pela sociedade.

A seguir discutimos cada uma das falhas de mercado pontuando o caso brasileiro e procurando mostrar como as falhas de governo podem impedir que a sua ação efetivamente elimine as falhas de mercado. Também se faz menção às falhas de governo quando este tenta intervir na economia para redistribuir a renda. Em alguns casos pode-se gerar uma ineficiência ainda maior ao se considerar as falhas de mercado somadas às falhas de governo. Esse seria o pior cenário possível. Na prática, na maioria dos casos, o governo consegue ao menos amenizar parte do problema, mas, via de regra, gera novos problemas que precisam ser atacados.

III – Observando a natureza das intervenções e suas falhas: o que se pretendia corrigir e o que se gerou de distorção

III.1 Redistribuição de renda

Como visto na seção anterior, o mercado não é capaz de redistribuir renda de acordo com os ideais de justiça social. Isso justifica que o governo interfira na economia buscando a redistribuição de renda ou o alívio da pobreza de acordo com o que a sociedade almeja.

O governo pode lançar mão de impostos e gastos para melhorar a distribuição da renda. Pode, por exemplo, instituir um sistema tributário progressivo, no qual seja maior a tributação sobre o consumo, a renda e o patrimônio dos mais ricos. Também pode oferecer serviços públicos fundamentais pelos quais os pobres não podem pagar e que os ajudem a sair da condição de pobreza: educação, assistência à saúde, subsídios à habitação. Pode, ainda, adotar leis que atuem diretamente sobre a redistribuição de patrimônio, como é o caso da reforma agrária.

Ocorre que algumas intervenções em prol da redistribuição da renda podem gerar efeitos colaterais sobre a economia que redundam em maior concentração da renda, não sendo simples quantificar o efeito final. Uma expansão do gasto público para, por exemplo, financiar o pagamento de uma renda mínima a todas as famílias pobres do país pode vir a gerar um déficit público elevado. Se esse déficit for financiado por uma elevação da inflação (que penaliza mais fortemente as famílias mais pobres) é possível que ele reverta o impacto da renda mínima sobre a distribuição da renda.

A captura dos programas públicos por grupos de interesse pode acabar canalizando os recursos dos programas redistributivos para clientelas de não-pobres. Um caso típico do Brasil é o Sistema Financeiro da Habitação que há anos utiliza subsídios públicos para financiar a compra de moradias para famílias de classe média. De forma similar, é comum que grupos de pressão organizados consigam dar a seus interesses privados uma roupagem de interesse social. Assim, por exemplo, os estudantes de classe média e alta, professores e funcionários de universidades públicas usam o discurso do “ensino universitário público, gratuito de qualidade para todos” para pressionar por verbas para aquelas universidades, gerando como efeito final a redução de recursos para a escola pública do ensino básico, maciçamente freqüentada pelos mais pobres. Centrais sindicais, “em nome dos trabalhadores”, pressionam por elevação do salário-mínimo e por reajustes na tabela do imposto de renda; quando os trabalhadores mais pobres, em geral do setor informal, não têm seus pagamentos regulados pelo salário-mínimo nem estão sujeitos ao imposto de renda.

Essas falhas de governo exigem uma permanente vigilância da eficiência e do foco das políticas de redistribuição de renda. O Capítulo 4 analisa esse ponto em maior detalhe, mostrando o peso financeiro dos programas sociais brasileiros e apontando o desperdício de recursos por não atender apenas os mais pobres.

III.2 – Falhas de Mercado

III.2.1 – Poder de mercado e inexistência de mercados complementares

Uma das primeiras críticas ao equilíbrio competitivo esteve centrada justamente na hipótese de competição perfeita. Joan Robinson (1934) é provavelmente um dos primeiros autores a questionar a hipótese. Essa hipótese estaria ligada ao mecanismo pelo qual as empresas são forçadas a obter um “lucro normal” (conhecido na literatura como lucro econômico zero). Se em algum setor da economia as empresas estivessem obtendo lucros acima da média observada nos outros setores (ou seja, lucro acima do “normal” ou “lucro econômico” maior que zero), novas empresas se instalariam naquele setor para se aproveitar desse ganho. Isso aumentaria a concorrência, forçando a baixa de preços, até que o lucro das empresas do setor convergiria para o lucro médio dos outros setores (lucro econômico zero).

No entanto, se uma ou mais empresas apresentam “poder de mercado” esse resultado deixa de ser válido. Pode haver mercados dominados por umas poucas grandes empresas, nos quais seja muito elevado o custo para a entrada de novas. Algumas empresas detêm o conhecimento técnico necessário para produzir um bem, o que impede que outras entrem no seu mercado. Em outros casos, o custo inicial para entrada no negócio é muito elevado, reduzindo o número de competidores com capacidade financeira para entrar no mercado. A permanência de situações não competitivas tende a gerar acúmulo de lucros elevados nas empresas do setor, aumentando o seu poder de expansão, dificultando a ocupação do mercado por outras empresas.

Em resposta a essa falha de mercado, os governos passaram a intervir na economia visando a estimular e defender a concorrência. Uma forma de fazê-lo é utilizando o sistema jurídico. Essa é a maneira mais usual nos Estados Unidos onde os órgãos de defesa da concorrência

têm um papel predominante. Em geral trata-se de criar situações que garantam a livre entrada de novas empresas nos mercados.

No entanto, existe uma situação na qual as instituições de defesa da concorrência apresentam grande dificuldade em agir, conhecido na literatura como o caso de “monopólio natural”. Se houver economias de escala na produção do bem, grandes firmas produzirão bens e serviços mais baratos. No limite a escala ótima de produção pode significar que a produção deve ser realizada apenas por uma empresa e o lucro econômico positivo seja sustentável no longo-prazo. Por exemplo, dificilmente pode-se ter um mercado competitivo para o serviço de água e esgoto de uma cidade, pois seria de elevado custo (e tecnicamente inviável) que diversas empresas instalassem redes de abastecimento de água e coleta de resíduos na cidade. É mais eficiente operar com uma única rede.

Essa falha justificaria a intervenção do governo que pode agir de duas formas: ou o governo regula o mercado (fixando preços e as condições mínimas de qualidade para a prestação do serviço por uma empresa privada, criando agências reguladoras para fiscalizar a qualidade e o preço do serviço) ou fornece ele mesmo o bem, criando uma empresa pública (monopolista) que poderia ofertar o bem ao preço competitivo.

No Brasil, a criação das empresas estatais de água e esgoto e das companhias de energia elétrica, por exemplo, representou a opção de lidar com os monopólios naturais através da atuação direta do governo na economia. A partir dos anos noventa do século passado, iniciou-se um processo de privatização de parte dessas empresas e, como será comentado adiante, o estado brasileiro passou a optar por tentar corrigir a falha de mercado através da regulação –, criando agências reguladoras.

Uma outra falha de mercado que levou muitos governos a criar empresas estatais foi a chamada inexistência de mercados complementares. Imagine que houvesse capital disposto a investir em uma montadora de automóveis no Brasil. No entanto, o projeto mostrava-

se inviável devido ao custo de importação do aço necessário para a produção dos veículos. Também não havia interesse de implantação de uma siderúrgica no país uma vez que não havia demanda suficiente. No entanto, se houvesse a siderúrgica, a montadora seria criada gerando a demanda necessária para viabilizar a siderúrgica. Uma maneira de quebrar esse círculo seria o governo criar a siderúrgica, o que estimularia a montadora a se instalar e o país se industrializaria de maneira sustentável.

O estado brasileiro usou fortemente esse instrumento de indução da industrialização. Da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos oitenta, no bojo da industrialização via substituição de importações, promoveu-se uma “forte” estatização da economia. Criaram-se empresas estatais e subsidiaram-se empresas privadas para ofertar bens e insumos que eram do interesse desse projeto. Assim, muitas empresas foram criadas não para fins de regulação, como no caso dos monopólios naturais, mas por escassez de produtos ou insumos produzidos domesticamente.

É interessante observar nos diários recém publicados de Getúlio Vargas que o objetivo inicial da criação da CSN era justamente produzir insumos que garantissem a industrialização do país. Aparentemente Getúlio não pretendia que a CSN fosse construída com capital estatal. Diversas reuniões foram realizadas procurando atrair o capital norte-americano ou japonês para esse fim. No entanto, não havia interesse dos capitais estrangeiros nem havia uma classe capitalista nacional com dinheiro suficiente para tal empreitada. A solução, então, foi a criação de uma estatal. Assim, a idéia de substituição de importações parte também de uma falha de mercado, qual seja, a inexistência de mercados complementares.

Outro setor que teve, e ainda tem, forte participação estatal, com base no argumento dos mercados complementares, é o setor financeiro. Um grande número de bancos estatais (federais e estaduais) foi criado com base na idéia de que não havia um mercado de crédito necessário ao financiamento dos investimentos privados. Até hoje o

principal financiador de grandes projetos no Brasil é o BNDES. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão entre os maiores bancos do país. Já os bancos estaduais, após sucessivas crises financeiras, foram, em sua maioria, extintos ou privatizados.

Uma vez instaladas empresas estatais, seja para corrigir problemas de poder de mercado, seja para atuar de forma complementar ao setor privado, nada garante que essas empresas irão cumprir adequadamente o seu papel. Uma empresa estatal monopolista pode optar por ter lucros econômicos e, com isso, gerar salários elevados para seus funcionários, em vez de vender seu produto pelo preço competitivo e ter lucro econômico zero. A captura da empresa pelo interesse de seus funcionários e a incapacidade do governo de monitorar a ação dos dirigentes das estatais⁴ é uma falha de governo muito comum.

Outra falha de governo que pode surgir é a atuação ineficiente da empresa estatal. O monopolista privado sempre procurará ser o mais eficiente possível, para maximizar o seu lucro econômico. Já as empresas estatais tendem a apresentar uma performance inferior ao mercado privado. Peltzman (1971) mostra que dirigentes de empresas públicas maximizam o seu apoio político e não a eficiência da empresa. O caso típico é o dos bancos estaduais brasileiros, que foram intensamente utilizados para financiar campanhas eleitorais.

Além do mais, as empresas estatais estão sujeitas a maiores restrições do que o setor privado: maior estabilidade dos funcionários, na demissão ou na carreira, maiores restrições nas contratações (concurso) e nas compras (licitações).

Outro problema que surgiu com a intervenção direta do governo na produção de bens é que o sucesso do modelo de substituição de importações dependia do fechamento da economia às importações, para dar condições de sobrevivência à indústria nascente do país. Assim, as empresas estatais passaram a ter poder de mercado mesmo em setores nos quais poderia haver competição. No exemplo da siderur-

⁴ A esse respeito veja, adiante, o item “dano moral”.

gia, apresentado acima, não haveria motivos para o governo manter a propriedade da produção de aço depois de instalada a indústria automobilística. Mas o fechamento da economia conferia ao setor siderúrgico grande poder de mercado, o que justificava a sua manutenção em mãos do governo.

Por outro lado, mesmo depois de se consolidar e não mais precisar de proteção, a indústria “nascente” nacional conseguiu, mediante *lobby* político, manter as restrições às importações.

Criava-se, assim, uma economia que não só tinha grande participação estatal, mas também tinha muitos oligopólios privados, protegidos contra a concorrência das importações. O resultado era um modelo econômico pouco eficiente (baixa competição, ineficiência estatal) e concentrador da renda (possibilidade de captura de renda pelos burocratas e políticos, lucro econômico positivo em vários setores).

A experiência brasileira com empresas estatais permite afirmar que o custo das falhas de governo não foi desprezível. A necessidade de arregimentar capitais para a criação de inúmeras empresas estatais certamente teve importância no processo de endividamento público e os déficits de muitas dessas empresas contribuíram para realimentar o crescimento da dívida pública.

Com a crise do endividamento nos anos oitenta, começou-se a pensar na privatização das empresas que estavam sob o controle do estado. Como se estava privatizando empresas com grande poder de mercado, as privatizações foram realizadas concomitantemente à criação de agências reguladoras (para os monopólios naturais) e de órgãos de defesa da concorrência (para os setores com poder de mercado). A exaustão financeira do estado brasileiro o obrigou a mudar a forma de lidar com o problema do poder de mercado e do monopólio natural, deixando de intervir diretamente e passando a impor regulação aos setores não-competitivos.

Dado o grau de ineficiência em que operavam muitas estatais privatizadas, a privatização tendia a ser benéfica aos consumidores,

levando a reduções de preços, desde que acompanhada de regulação compatível.

Em geral a explicação do processo de privatização no Brasil está associado à crise da dívida mas no parágrafo anterior fornecemos uma justificativa relacionada à eficiência. Na realidade, qualquer processo de privatização pode ter dois objetivos opostos: maximizar o valor da venda (para, por exemplo, abater o maior montante possível de dívida pública) ou maximizar a eficiência após privatização. Se o objetivo é maximizar o valor de venda, deve-se minimizar a regulação (o capital privado pagará mais por uma empresa que tenha mais liberdade de ação – menos regulação), ocorrendo o oposto quando se busca maximizar a eficiência.⁵

Aparentemente no Brasil os responsáveis pela política econômica entenderam que o pagamento da dívida pública geraria um retorno maior do que a quebra do poder de monopólio e esta decisão estratégica, associada à pequena tradição em regulação, explica os problemas que enfrentamos hoje em dia com as agências reguladoras.

Essa discussão é importante para pontuar o debate sobre o tema que tem sido altamente ideológico tanto por seus defensores como pelos oponentes. Por um lado, defensores da privatização costumam argumentar que há apenas vantagens no processo, o que a discussão acima mostrou que é absolutamente falso. Há vantagens e desvantagens como em qualquer ação do governo: é preciso fazer escolha entre privatizar por maior preço ou impor maior regulação.

Por outro lado, os opositores do processo não têm analisado o problema de maneira coerente. A argumentação de que não se deve privatizar uma empresa lucrativa, por exemplo, é contraditória com um dos motivos pelo qual se criou a empresa pública. Na realidade uma empresa estatal deveria obrigatoriamente apre-

⁵ Harberger (1954) propõe uma metodologia para estimar a perda de bem-estar causada pelo poder de monopólio. Uma extensão pode ser encontrada em Cowling e Muller (1978). Comparando-se esse valor com o custo da dívida pública pode-se decidir qual estratégia fornece maior “retorno social”.

sentar lucro econômico zero.⁶ O outro argumento completamente inconsistente é o da “dilapidação do patrimônio público”. O valor de uma empresa para o governo é o fluxo de benefícios (sociais) que ela gera. Se os benefícios sociais permanecerem intactos após a privatização não houve perda de patrimônio público (no seu sentido mais fundamental).

Uma outra forma de privatização que tem sido preponderante nos últimos anos é a concessão de serviços públicos e mais recentemente as Parcerias Público-Privado. Têm-se realizado diversos contratos de concessão nas estradas brasileira através de “leilões” públicos. Eles variam de estado para estado (no caso de rodovias estaduais) e entre níveis de governo. A principal motivação para a privatização desse serviço deveu-se a indisponibilidade de recursos para novos investimentos e manutenção das rodovias existentes. Alguns “leilões” foram de menor preço nos pedágios (beneficiando diretamente o consumidor) e outros foram feitos com preço pré-estabelecido, vencendo a melhor oferta anual de desembolso ao estado. Os dois objetivos opostos em uma privatização (qualidade do serviço x preço pago ao governo) ficam claros nesses dois tipos de leilão.

III.2.2 – Externalidades e Bens Públicos

Na economia existem “externalidades” sempre que a ação de um indivíduo ou de uma empresa gera custos ou benefícios para outros indivíduos ou empresas; custos esses que não podem ser incorporados diretamente aos preços de mercado. Por exemplo, ao comprar um carro, um indivíduo estará adquirindo todos os benefícios associados a esse bem, mas também estará criando mais poluição e contribuindo para o congestionamento do trânsito, o que reduzirá o bem estar de outras pessoas, afetadas por esses problemas.

⁶ A rigor, no caso de monopólios naturais, para maximizar o bem estar social a empresa deveria ter prejuízo.

A não incorporação, no preço do carro, do custo representado pela poluição e pelo congestionamento, tende a levar a uma demanda e a uma produção de carros maior do que seria socialmente desejável. Isso porque o usuário do carro está melhor com uma produção maior, porque ele goza dos benefícios proporcionados pelo carro, arcando apenas com uma parte dos custos da poluição e dos congestionamentos.

Denominamos de “externalidades negativas” as situações em que o desejo da sociedade é que se reduza a produção (como no exemplo dado acima) e de “externalidades positivas” quando a sociedade desejaria um aumento da produção. Esse seria o caso, por exemplo, da vacinação contra doenças contagiosas: o fato de um indivíduo se vacinar reduz a probabilidade de expansão da doença, beneficiando, também, aquelas pessoas que não foram vacinadas. Porém, ao decidir pagar a um laboratório para lhe aplicar uma vacina, o indivíduo certamente está mais preocupado em evitar que a doença recaia sobre ele e sobre sua família. Ao não incorporar totalmente a importância para a sociedade da sua atitude de se vacinar (o não contágio de outros), o indivíduo dará à vacina um valor menor do que aquele que ela tem para a sociedade. O caso da vacinação contra a febre aftosa também serve como exemplo: a princípio, o fazendeiro preocupa-se apenas com o próprio rebanho e não considera, integralmente, o custo que um surto da doença pode impor ao conjunto dos produtores de carne.

Quando as externalidades são pequenas em relação aos custos privados, não vale a pena para o governo intervir nas decisões de mercado. Por exemplo, não é toda a cidade que precisa se preocupar em fazer com que os agentes incorporem a externalidade negativa da poluição. Na cidade de São Paulo isso é necessário, mas não o será em uma pequena comunidade agrícola do interior.

Uma maneira de incorporar os custos ou benefícios sociais aos custos privados é através da intervenção do governo criando impostos e subsídios. No exemplo do automóvel, uma tributação adicional da gasolina nas grandes cidades e suas regiões metropolitanas ou o

subsídio ao transporte público nessas cidades permitiriam que as externalidades negativas de quem se desloca por automóvel ou as externalidades positivas de quem se desloca por meios coletivos sejam incorporadas ao custo de deslocamento. Outra opção seria fazer o mesmo que algumas grandes cidades do mundo, que cobram pedágio dos carros que desejem circular no centro da cidade. A regulação também pode ser usada, como os corredores preferenciais para ônibus ou o rodízio obrigatório para os carros de passeio.

Existe um caso particular de externalidade na qual não é possível cobrar por nenhuma (ou quase nenhuma) parte do benefício. Bens com esse tipo de externalidade na produção ou no consumo são denominados de “bens públicos”. A produção de bens públicos é uma das principais justificativas utilizadas atualmente na literatura para a existência do governo. Mais formalmente, os bens públicos são definidos como aqueles que são:

- não-rivais: o fato de um indivíduo consumi-lo não aumenta o custo de sua produção. Por exemplo: as ondas de rádio e TV. Para captá-las, basta instalar uma antena e um aparelho receptor. O fato de um novo ouvinte/espectador passar a receber os sinais não aumenta o custo de emissão desses sinais;
- não-excludentes: é impossível ou muito custoso excluir os indivíduos do consumo desse bem. Não é possível excluir um cidadão do sistema de segurança do país. Em um parque público, que não cobra ingresso, qualquer pessoa pode entrar. Seria muito difícil proibir um indivíduo de instalar uma antena e uma TV, em sua casa, para captar os programas da TV aberta (já no caso da TV a cabo isso é possível).

O exemplo clássico de bem público é a segurança nacional. A existência de forças armadas para proteger cem milhões de pessoas terá o mesmo custo de um sistema para proteger cem milhões e uma pessoa. Além disso, uma vez que o indivíduo esteja dentro do território nacional, não será possível excluí-lo do benefício proporcionado por esse serviço. Isso significa que o exército só pode existir se houver

algum sistema compulsório de arrecadação dos recursos de todos os beneficiários. Do contrário, cada pessoa preferiria não pagar pelo serviço, já que poderiam gozar do benefício proporcionado pela contribuição feita pelas outras pessoas. O indivíduo que se comporta dessa maneira, ou seja, usufruindo o bem público sem pagar por isso, é chamado de “carona”.

Se a sociedade deseja que exista o exército ou qualquer outro bem público, pode ser que o bem estar social aumente com a produção desse bem, pois a contribuição que cada cidadão faz de seu imposto para custear esse tipo de bem é menor do que o benefício que recebe ao consumi-lo. Devido ao problema do “carona”, o bem público só será produzido se houver a participação do governo.

Podemos pensar em uma série de bens que em maior ou menor grau possuem características que implicam que a produção privada será maior ou menor do que o desejável socialmente. Entre os mais novos explicitados na literatura estão as informações públicas (esse é o papel do IBGE no caso brasileiro) e o desenvolvimento de tecnologia, vital para o crescimento do país, mas que muitas vezes não dá lucro para o cientista que a desenvolve.

É importante destacar que educação, saúde e previdência, serviços ofertados pela grande maioria dos governos do mundo, não apresentam características de bem público em geral. No caso de saúde um dos poucos casos que podem ser identificados como um bem público ocorre para as doenças infecto-contagiosas: como afirmado no exemplo dado acima, a vacinação é um bem público pois um indivíduo vacinado pode impedir a proliferação da doença. A produção de ciência pura também é um bem público na medida que beneficia toda a sociedade e não apenas o cientista que a criou. No entanto, a característica de bem público nesses serviços não consegue justificar a participação maciça do governo nesses mercados. O aspecto de bem público precisa ser combinado com objetivos distributivos, já analisados anteriormente, e com uma outra falha de mercado: a imperfeição na informação, discutida mais adiante.

Até aqui, a nossa discussão se concentrou no que se chama na literatura de “bem público puro”. Esse tipo de bem, como discutimos, é não rival e não excludente. Um bem privado “puro” seria exatamente o oposto: totalmente rival e excludente. Ao comprar um sapato, eu estou excluindo a possibilidade de que outro consumidor compre aquele sapato. Além disso, o custo da fábrica de sapatos para produzir um par a mais não é irrelevante.

Na prática a grande maioria dos casos está numa situação intermediária. Por exemplo, uma estrada vazia é não rival, porém se torna rival ao aumentar a sua utilização, pois diminui o espaço para o tráfego de novos carros. Para o caso de bens públicos não puros, a discussão sobre quem deve oferecer o serviço é mais complexa e não há consenso na literatura. Em princípio, se é possível excluir os indivíduos do consumo do bem, seria possível a sua oferta pela iniciativa privada. Retornamos, no entanto, ao problema apresentado no início da seção: a oferta provavelmente será abaixo do socialmente ótimo. Em particular, para o caso citado das rodovias, a oferta privada de estradas estaria provavelmente limitada aos trechos lucrativos, enquanto que do ponto de vista social o ideal seria criar uma rede de transportes que atingisse áreas para as quais não seria lucrativa a operação privada da estrada.

Assim, a existência de externalidades positivas ou negativas, especialmente no seu caso extremo, o bem público, justifica a intervenção do governo na economia. Essa intervenção pode ocorrer de diversas formas. Como argumentado anteriormente, em alguns casos o problema pode ser resolvido simplesmente utilizando-se impostos, subsídios ou regulação. Em outras situações, no entanto, não resta alternativa que não a produção direta do bem ou serviço pelo governo: além das estradas não lucrativas, pode-se citar a recuperação de áreas ambientais degradadas, a iluminação pública, os parques e jardins, os calçamentos de ruas.

A medida que os governos vão enfrentando cada vez mais dificuldades financeiras, e que a ineficiência e inflexibilidade da administra-

ção pública (baixo incentivo à eficiência, estabilidade de funcionários públicos, etc.) aumentam os custos da intervenção do governo; buscam-se modos de reduzir a participação direta e de aumentar a intervenção por meio de subsídios e impostos. Assim, no caso de rodovias que são não-lucrativas, em vez de uma operação direta pelo governo, se paga um subsídio para que a iniciativa privada possa operá-la com lucro.

A experiência de organizações sociais na área de hospitais é outro exemplo nesse sentido. O governo realiza os investimentos necessários para a construção do hospital e passa a administração do mesmo para uma organização social. Em troca, a organização cuida do custeio (aliviando o caixa do Tesouro) e passa a atender uma quota de pessoas gratuitamente. Obviamente o monitoramento nesse processo é fundamental, para que a ineficiência do governo não se transforme em ineficiência da organização social. Para que o monitoramento exista, é preciso haver informação sobre a ação das entidades monitoradas. Esse é o problema tratado na próxima seção.

III.2.3 – Informação imperfeita

Os dois teoremas fundamentais do bem-estar de Walras assumem que a informação é perfeita para produtores e consumidores de bens e serviços. Grenwald e Stiglitz (1986) mostraram que se a informação não é perfeita, o livre mercado pode tornar-se ineficiente. Uma legislação como o código de defesa do consumidor pode ajudar a resolver esse problema garantindo que seja ótimo o equilíbrio entre produtores bem-informados acerca do bem que estão ofertando e consumidores pouco-informados sobre o bem que estão demandando.

De modo similar, a falta de informação de crédito sobre bons e maus pagadores faz com que instituições financeiras deixem de ofertar crédito para bons pagadores ou os trate, do ponto de vista de custos nos empréstimos, como maus pagadores. Isso significa que a oferta de

crédito na presença de informação imperfeita pode ser menor do que seria socialmente ótimo.

O governo pode intervir no mercado para amenizar o problema de informação imperfeita. Já foram citadas as instituições de defesa do consumidor. Já a intervenção no mercado de crédito é bem mais complexa. Nos EUA, por exemplo, o governo criou um sistema de controle de crédito ligado ao número de seguridade social do indivíduo. No Brasil a iniciativa privada acabou assumindo essa função através do SERASA que também utiliza como campo de identificação o registro fiscal do indivíduo, o CPF. O grande problema de essa função ser executada pelo setor privado é que o acesso a essa informação não é gratuito, o que reduz o grau de informação da sociedade.

Ainda que a informação imperfeita seja uma justificativa para a intervenção do governo, problemas de informação ocorrem também na intervenção pública. Um exemplo relevante é a liberação de recursos públicos, uma vez que o governo nunca tem informação completa sobre os destinatários dos mesmos. É o que se assiste em alguns programas sociais, nos quais famílias não-pobres recebem assistência social direcionada aos mais pobres.

Duas medidas poderiam ajudar ao governo. Um melhor banco de dados sobre a liberação dos recursos (que não seja de custo vultoso) associados a uma legislação que estabeleça punições críveis (exequíveis pelo Judiciário). A melhoria da própria legislação ajudaria a reduzir a necessidade de variáveis do banco de dados e, portanto, reduzindo o seu custo. Na prática um dos principais problemas enfrentado atualmente pelo sistema de transferências do governo federal (o Bolsa Família) é a fragilidade do cadastro de beneficiários.

O problema de informação imperfeita pode ser dividido em duas grandes classes (do ponto de vista didático) em função do momento em que a imperfeição se realiza. Se a imperfeição na informação ocorre antes da “assinatura do contrato”, denominamos a imperfeição de “seleção adversa”. Nesse caso, seleciona-se de maneira equivocada os

participantes de um programa. Quando a imperfeição na informação ocorre após a “assinatura do contrato”, denominamos a imperfeição de “dano moral”. Essas duas formas de imperfeição na informação são discutidas a seguir.

III.2.4 – Seleção adversa

A oferta de um seguro de saúde privado para toda população, que cubra o custo médio esperado dos tratamentos (mais o lucro da operadora) fará com que os indivíduos mais saudáveis (que tendem a usar menos o seguro) subsidiem os mais “doentes”. O resultado é que os mais saudáveis acabam não comprando o seguro, pois para eles sai mais barato custear as próprias despesas médicas. Como só os menos saudáveis buscam o seguro de saúde, o “prêmio” a pagar por esse seguro se eleva. O resultado é a exclusão das pessoas mais pobres do sistema de seguro saúde particular.

Esse problema, tratado por Hammer (1999), justifica que o governo crie uma rede pública de saúde, acessível aos mais pobres. O governo brasileiro, além de oferecer um serviço de saúde pública para todas as pessoas em geral (trata-se de uma política universal para que todos tenham acesso), também interfere nesse mercado através da regulação, controlando os reajustes de preços dos planos de saúde.

Assim, problemas de informação associados a propostas distributivas acabam sendo a principal razão para a intervenção do governo na saúde.

As falhas de governo, nesse tipo de intervenção, guardam semelhança com casos já analisados anteriormente: baixo incentivo à eficiência, despreocupação com o controle de custos, prioridade aos interesses dos políticos e burocratas em relação aos interesses dos usuários do serviço público.

III.2.5 – Dano Moral

O problema de dano moral ocorre quando o agente muda de atitude após à assinatura do contrato. Por exemplo, após realizar um contrato de seguro de veículo, o indivíduo pode ser mais displicente com o veículo. Após obter um empréstimo o indivíduo pode tomar decisões mais arriscadas do que tomaria se estivesse lidando com o seu próprio capital. Esse problema no mercado de crédito faz com que os emprestadores exijam garantias para fornecer um empréstimo.

Esse fato gera um problema considerável no mercado de educação. Em princípio, considerando que o retorno financeiro da educação, a longo prazo, supera a taxa de juros da economia, seria lucrativo, para os bancos, financiar os estudos de jovens, que teriam condições de pagar aos bancos, depois de formados, taxas de juros superiores às de mercado. No entanto, estudantes, em geral, não têm garantias para oferecer. Se tomam um empréstimo hoje, sem garantias, podem se recusar a pagá-lo depois de formados, e o banco não terá como executar a dívida.

Para resolver essa falha de mercado, o governo poderia oferecer serviços de educação gratuitos ou ofertar financiamento para os estudantes; seria uma garantia de se atingir a formação educacional socialmente desejada.

Um outro caso típico de dano moral ocorre na relação entre acionista e gerente, e permite identificar uma falha de governo já bastante comentada nesse capítulo: a baixa produtividade do servidor público. Esse problema foi denominado na literatura de “agente-principal”. O problema ocorre porque o principal (acionista da empresa, empregador) não consegue monitorar o agente que executa as suas ordens ou para ele trabalha (gerente, empregado).

Ainda que esse problema ocorra com certa frequência no setor privado, o setor público é um dos principais prejudicados com esse tipo de comportamento. Ao ser contratado pelo setor público, em geral o funcionário obtém estabilidade no emprego. Mesmo que fosse

possível monitorar o esforço do funcionário, é muito difícil demiti-lo por falta de esforço. O setor privado tem uma solução para esse problema: pagar parte do salário do gerente em ações da empresa, o que o estimula a se esforçar para que a empresa seja lucrativa. Infelizmente esse tipo de solução não está disponível para o setor público.

IV – Conclusão

Como procuramos mostrar nesse capítulo, a intervenção do governo na economia apresenta vantagens (reduzir as falhas de mercado e reduzir a desigualdade de renda) e desvantagens (falhas de governo). A compreensão desses dois aspectos é fundamental para balizar as decisões de intervenção e permite que se analise a necessidade ou não de intervenção pública de forma racional, pesando benefícios e custos.

Mostrou-se que a intervenção do governo na segurança e justiça se justifica porque delas depende a proteção da propriedade privada e, portanto, a existência do mercado capitalista. Já a intervenção em busca da redução da desigualdade decorre da incapacidade do mercado privado para gerar uma distribuição considerada justa pela sociedade.

O poder de mercado de algumas empresas justifica a ação do governo através de agências de defesa da concorrência ou da produção direta dos bens e serviços desses mercados. Os monopólios naturais, por sua vez, tendem a ser submetidos ao poder de agências reguladoras ou a serem operados por empresas públicas.

Por gerarem externalidades positivas e possuírem características de bens públicos, diversos bens e serviços são candidatos a serem oferecidos diretamente pelo setor público, a receberem subsídios e tributação específica, a serem produzidos em parceria do governo com o setor privado ou a terem o seu mercado regulado pelo governo (infra-estrutura, proteção ambiental, medicina preventiva, segurança nacional, etc.)

Já a intervenção na área da saúde, na previdência ou na educação se justifica principalmente por informação imperfeita (seleção adversa e dano moral) ou por questões distributivas.

Frisou-se que todas essas intervenções podem gerar falhas de governo, tais como, oligopolização de setores privados protegidos por tarifas de importação, ineficiência e captura de empresas estatais, captura da máquina pública pelo interesse dos políticos e burocratas que a gerem, ineficiência e inflexibilidade gerencial, problemas de monitoramento (principal-agente) e de seleção adversa, acúmulo de dívida pública e o conseqüente efeito negativo sobre o crescimento econômico de longo-prazo.

Em especial, o excessivo endividamento público do governo brasileiro tem induzido a adoção de formas de intervenção menos onerosas. Assim, substituiu-se, em muitos casos, a propriedade de empresas pela intervenção via regulação, a prestação direta do serviço pela ação conjunta com entidades sociais, e a construção e operação da infraestrutura por contratos de concessão ou de parceria.

A razão para o governo intervir já fornece informações relevantes para o desenho da intervenção. Por exemplo, se o principal motivo da intervenção na educação está ligado a questões distributivas e problemas de informação, o governo deveria se concentrar como fornecedor no ensino fundamental e médio (que têm maior impacto sobre a redistribuição da renda),⁷ intervindo no ensino superior somente através da criação de um mercado de crédito educativo, pois nesse segmento a dificuldade maior está ligada ao problema de dano moral.⁸

⁷ Langoni (1973) e Paes de Barros e Mendonça (1996) mostraram que a falta de educação explica de 35% a 40% da desigualdade de renda em nosso país. Aumentou na primeira metade dessa década, segundo a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – Pnad de 2004 o percentual de crianças entre 7 e 14 anos na escola (97,1%). A explicação para essa melhora é a intervenção do Governo Federal subsidiando a freqüência escolar das crianças: mantenha seu filho na escola e receba uma renda por isso – Bolsa Escola.

⁸ Segundo Fernandes e Narita (1999) os retornos médios anuais das profissões no Brasil são elevados e como não existem bons “colaterais” de pessoas pobres, o crédito feito pelo governo seria justificado para permitir que os mais pobres tivessem acesso a educação de ensino superior. O Programa Universidade para Todos – Prouni seria uma intervenção pública com essa finalidade.

Sem o governo, uma série de mercados poderia não existir, mas a intervenção do governo pode inibir a criação de certos mercados privados. Sem entrar na discussão sobre o processo de privatização da siderurgia, olhando retrospectivamente, parece claro que não haveria motivo para o governo manter a posse desse setor. Com relação às transferências para as famílias já há consenso que o grande problema ocorre na informação. O esforço principal consiste em melhorar o cadastro de beneficiários algo que, a nosso ver, tem recebido menos recursos do que seria socialmente desejável. Na educação, nem sempre o governo brasileiro parece andar na direção correta. Após um aumento na proporção de gastos com o ensino fundamental e médio (vis a vis os gastos no ensino superior) o governo voltou a aumentar os gastos com ensino superior. Se o objetivo é distributivo, essa é uma estratégia equivocada. A tentativa de melhoria na informação através dos testes de qualidade (Provão e ENEN) foi uma importante iniciativa, posteriormente abandonada. Por outro lado, a consolidação dos programas de transferência no “bolsa família” parece ser um passo na direção correta, pois minimiza problemas de informação entre as diversas agências.

A principal conclusão é que o governo pode de fato melhorar o bem estar da sociedade essencialmente devido a falhas no mercado competitivo. No entanto, o governo também está sujeito a “falhas de governo”. Portanto, a intervenção do governo na economia é desejável em diversos casos, mas não em todos. Além do mais, ao se intervir, deve-se procurar minimizar os seus próprios problemas para não gerar uma distorção maior do que a que se pretendia corrigir.

A busca de uma máquina pública mais enxuta e eficiente não se deve fazer às custas da ampliação da desigualdade de renda e das falhas de mercado. E isso torna o desafio ainda maior, pois se torna necessário cortar despesas que foram geradas por grupos de pressão, que sustentam privilégios ou que viabilizam a “comodidade da ineficiência” ou a não-necessidade de prestar contas à população.

- COWLING, K., Muller, D. (1978) "The social cost of monopoly power". *Economic Journal*, v. 88, nº 352, p. 727-748.
- FERNANDES, R. e Narita, R. Del T. (1999). *Instrução superior e mercado de trabalho no Brasil*. Programa de Seminários Acadêmicos. IPE-USP.
- GRENWALD and Stiglitz (1986) "Externalities in Economics with imperfect information and incomplete markets", *Quarterly Journal of Economics*, v. 101, nº 2, p. 229-264.
- HARBERGER, A. (1954) "Monopoly and resource allocation". *American Economic Review*, v. 44, nº 2, p. 77-88.
- LANGONI, C. (1973) *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.
- PAES DE BARROS, R. e Mendonça, R. (1996). "Os determinantes da desigualdade no Brasil". In: *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro, IPEA.
- PELTZMAN, S. (1971) "Pricing in public and private enterprises: electric utilities in the United States". *Journal of Law and Economics*, v. 14, nº 1, p. 109-148.
- ROBINSON, J (1934) "What is perfect competition?", *Quarterly Journal of Economics*, v. 49, nº 1, p. 104-120.
- VARGAS, G. (1995) *Getúlio Vargas: Diário*. Fundação Getúlio Vargas/Siciliano. Rio de Janeiro, São Paulo, 2v.

POR QUE O ESTADO CRESCE E QUAL SERIA O TAMANHO ÓTIMO DO ESTADO BRASILEIRO?

Cláudio D. Shikida
Ari Francisco de Araújo Jr.⁹

"... a remoção de uma atividade do setor privado para o setor público irá dobrar seu custo de produção unitário."

THOMAS E. BORCHEDING

Resumo

O capítulo apresenta argumentos teóricos que buscam explicar o tamanho do governo, medido pela ótica da carga tributária total. Faz-se alusão ao fenômeno do crescimento do governo em nível mundial, analisando-se os fatores econômicos, políticos e ideológicos da expansão do estado. Em seguida é analisado o caso brasileiro, apresentando-se cálculos que mostram que o tamanho ótimo do governo brasileiro seria de aproximadamente 32% do PIB abaixo, portanto, da carga tributária efetiva, que atingiu aproximadamente 37% em 2005. O capítulo é encerrado analisando-se diversas hipóteses que podem ter determinado a expansão da carga tributária nos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

Os números

Em 1988 a carga tributária no Brasil era de 22% do PIB, bastante inferior à dos EUA, de 29%. Em 2004 a carga tributária dos EUA manteve-se em 29% PIB, enquanto a brasileira já havia avançado para 36%.

⁹ Cláudio D. Shikida e Ari F. de Araújo Jr. são professores do IBMEC-MG.