

# UNIDADE 2

## OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Distinguir entre diferentes tipos de bens, classificados de acordo com a forma como são consumidos;
- ▶ Identificar porque é muito caro cobrar por alguns tipos de benefícios ou conseguir indenização por sacrifícios sofridos;
- ▶ Avaliar o tamanho do setor público pela renda total auferida via tributos; e
- ▶ Distinguir entre duas conhecidas explicações de porque o setor público vem tendo participação crescente na economia nas últimas décadas.



## A FRONTEIRA ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Caro estudante,

As decisões sobre a alocação de recursos em algumas sociedades são centralizadas e decididas por um corpo de funcionários públicos. Historicamente, em sociedades muito antigas, ocorreu a gradual descentralização das decisões de produção e de distribuição de bens com a ajuda de mercados informais e depois institucionalizados. Mas como podemos explicar essa descentralização? Por que nem toda produção de bens e de serviços é privatizável? Como explicar os casos em que o setor público apenas regulamenta a produção privada? Pela caracterização de diferentes tipos de bens e de serviços, você poderá explicar a divisão de trabalho entre o setor público e o setor privado.

Bons estudos!

Uma das sociedades antigas em que tudo era setor público foi o [Império Inca](#). Outros casos dessa centralização foram os experimentos socialistas do século XX. O caso mais marcante historicamente foi o da sociedade russa, na forma do experimento socialista soviético. Nessas sociedades, as decisões alocativas eram totalmente centralizadas e decididas por um corpo de funcionários públicos, o que tornava a sociedade uma grande fazenda, como no Império Inca; ou uma grande fábrica,

### Saiba mais

### Império Inca

A Sociedade Inca tinha uma economia totalmente centralizada, a ponto de nem ter dinheiro como meio de troca, embora fosse sofisticada produtora de objetos de ouro e de prata. A produção de bens era administrada coletivamente nas próprias vilas e com trocas de bens também coordenadas coletivamente entre elas. O governo central cuidava principalmente da coordenação político-religiosa, do controle militar do império, da tributação e da infraestrutura de transporte. Fonte: Elaborado pelo autor.

### **Saiba mais** Experimento socialista soviético

O antigo império russo evoluiu para a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1922 e durou até 1991. Foi também um experimento social em que todas as decisões produtivas, especialmente no setor industrial, eram feitas por órgãos de planejamento central. Fonte: Elaborado pelo autor.

como no [experimento socialista soviético](#). Historicamente, portanto, a partir de sociedades muito antigas, ocorreu a gradual descentralização das decisões de produção e de distribuição de bens com a ajuda de mercados informais e, depois, com mercados institucionalizados.

*Como podemos explicar essa descentralização? Por que nem toda produção de bens e de serviços é privatizável? Como explicar os casos em que o setor público apenas regulamenta a produção privada?*

A seguir, explicaremos a divisão de trabalho entre o setor público e o setor privado pela caracterização de diferentes tipos de bens e de serviços.

## RIVALIDADE E EXCLUSÃO

Inicialmente, classificamos bens e serviços com base em duas características: a rivalidade no consumo e a exclusão de consumo. A característica da **rivalidade** tem um sentido físico, de ocupação de espaço. Um bem ou serviço consumido por uma pessoa é rival no sentido de que apenas ela pode fazer isso, pois no momento em que o consumo ocorre não há possibilidade de outra pessoa fazê-lo ao mesmo tempo.

Exemplos de bens ou de serviços com rivalidade: um delicioso prato de carne de sol, uma cerveja bem gelada, um copo de água fresca, um bom atendimento médico. Várias pessoas também podem consumir juntas uma porção de camarão acompanhada de uma cerveja bem gelada, mas as quantidades ingeridas por cada

pessoa são consumidas apenas por elas. Veja, em contraste, alguns exemplos de serviços não rivais: a defesa nacional ou os sinais de TV aberta. No caso de não rivalidade, muitas pessoas se beneficiam simultaneamente do serviço. Essa classificação de bens e de serviços segundo a rivalidade no consumo apenas admite duas opções: rival e não rival.

A característica da **exclusão** de consumo ocorre quando é possível impedir que alguém possa consumir um determinado bem ou serviço. A exclusão tende a ocorrer em casos de escassez do bem ou do serviço em questão. Bens livres, para os quais a disponibilidade está acima da demanda, tanto no presente como em um futuro não muito distante, podem ser consumidos à vontade sem gerar exclusão. Como exemplos, temos o ar que respiramos e a água. Veremos adiante que a poluição muda essa situação.

*Como você considera ser possível efetivar essa exclusão? Quais os graus de exclusão admissíveis?*

A exclusão pode ser difícil e cara, criando diferentes graus de exclusão possíveis. Do ponto de vista dos custos, há muitas possibilidades de formas de exclusão. Uma forma institucional de implementar a exclusão de consumo, que envolve convenções ou normas sociais, é a do reconhecimento de direitos de propriedade. A propriedade pode ser privada ou coletiva. A propriedade coletiva envolve a exclusão de quem não pertence àquele grupo social. Aliás, isso está implícito na defesa de territórios por forças armadas.

A propriedade privada envolve a exclusão de consumo dentro da própria sociedade. Assim, se você possui um livro e as demais pessoas reconhecem sua propriedade sobre ele, você pode impedir outras pessoas de o lerem. É por isso que você diz a seu amigo que poderá lhe emprestar o livro quando você não o estiver necessitando. Você também pode emprestar algum tipo de alimento com a expectativa de que terá de volta algo equivalente mais tarde. Se a devolução ocorrer, isso implica o reconhecimento de seu direito

de propriedade sobre o alimento emprestado. Contudo, quando se trata de amigos, é mais realístico considerar isso como doação. Eles até reconhecem seu direito de propriedade, mas a clássica resposta do “devo, não nego, mas pago quando puder” pode tornar inútil esse direito.

Os diferentes graus de exclusão dependem da tecnologia para isso e dos correspondentes custos. Por exemplo, excluir as pessoas de assistirem a um jogo de futebol envolve os altos custos de construção de um estádio. O conforto dado às pessoas, que nem sempre é lá essas coisas, vem acompanhado da exclusão dos não pagantes. São exemplos de exclusão a baixo custo: comidas de restaurantes, alimentos vendidos em feiras, remédios ou serviços médicos. Exemplos de exclusão cara: peixes num grande lago, em rios ou no mar; ou espaços para veículos rodarem numa estrada. Os sinais da TV aberta são um exemplo em que se desiste da exclusão, embora TV a cabo ou por satélite sejam exemplos de exclusão possível para um serviço não rival, apesar dos altos custos. Se alguém contratar os serviços de uma empresa privada para obras de saneamento na área de sua residência, terá muitas dificuldades em excluir os vizinhos desse benefício. Logo, a classificação dos bens pela possibilidade da exclusão de consumo envolve um número muito grande de tipos de bens possíveis.

Combinando as duas formas de classificação de bens e de serviços, ou seja, segundo a rivalidade ou a exclusão, podemos definir vários tipos de bens. Em um extremo da dupla classificação, se o bem é não rival no consumo e se a exclusão é muito cara, ele é chamado de **bem público**.

Note que nessa definição não dizemos que o bem tem de ser produzido pelo setor público para que seja caracterizado como bem público. Por exemplo, em regiões de fronteira, onde os serviços de segurança pública ainda não chegaram ou são ineficazes, as pessoas podem formar uma brigada de voluntários ou até de vigias particulares

para se protegerem de ladrões de gado. Assim, todos os agricultores e os criadores de gado da área são protegidos simultaneamente. Isso também ocorre quando as pessoas pagam por serviços de vigilância em uma determinada rua. Em algumas regiões do Brasil, as pessoas fazem trabalho comunitário para a limpeza de riachos e de valetas de escoamento de água e de esgoto, com benefício simultâneo para toda a localidade. A principal consequência para os que não colaboram é, às vezes, o isolamento e o tratamento com o olhar de desprezo dado aos indivíduos que tiram proveito excessivo de seus pares.

No outro extremo, se o bem envolve rivalidade e a exclusão é de baixo custo, ele é um **bem privado**. Esse é o caso da carne de sol e da cerveja.

A linguagem midiática tende a definir bens privados como aqueles com provisão de mercado e bens públicos como aqueles de provisão pública. Em geral, isso reflete um estudo apressado desses conceitos, mas é possível que a influência da mídia, no uso do termo, seja maior do que a da academia no longo prazo.

Um caso intermediário ocorre quando o bem é rival, mas a exclusão é cara. Esse é o caso dos **bens de uso comum**. Um exemplo bastante relevante para nossa época é a camada de ozônio e a atmosfera como um todo. A emissão de gases que destroem uma parte da camada de ozônio, na realidade consome aquela parte da camada. Como é difícil definir quem é o dono da camada, quem chegar primeiro a consome.

Isso é ilustrado mais diretamente por áreas de pesca. Como é difícil definir a propriedade da maioria das áreas de pesca, especialmente nos mares internacionais, os donos dos grandes peixes ameaçados de extinção são os que primeiro os capturam. Contudo, se esses pescadores colocarem esses peixes de volta no mar, outros podem pescá-los e o sacrifício de não consumi-los terá sido em vão. O sacrifício é individual, mas o benefício de deixar os peixes atingirem à idade apropriada para não os ameaçar de extinção é dividida com todos os pescadores. Logo, o sacrifício de deixar para pescar mais tarde é muito maior do que o benefício de deixar para depois.

Porém, há situações em que a exclusão é viável, seja por acerto comunitário ou internacional, como os acordos para a preservação

Você verá mais sobre a regulação de empresas de utilidade pública na disciplina *Gestão da Regulação*.

de espécies de baleias, os quais podem ocorrer por **regulação estatal**, dentro de países ou de mares cercados por poucos países. No caso da pesca, é possível haver a exclusão quando se definem direitos de propriedade sobre pequenas lagoas, como o sistema “pescue e pague”, mas, nessas situações, a pesca deixa de funcionar em regime de recursos de uso comum para se tornar um bem privado.

Podemos sistematizar essa classificação de bens com ajuda do Quadro 1. Para a combinação de rivalidade com baixos custos de exclusão, conforme o Quadro 1, temos o caso dos bens privados puros. Outro caso extremo é de bens públicos puros, normalmente mencionados na literatura de finanças públicas apenas como bens públicos. A variabilidade dos custos de exclusão gera casos mistos. Fica fácil também localizar os bens de uso comum:

		RIVALIDADE	
		SIM	NÃO
CUSTO DE EXCLUSÃO	BAIXO	Privado puro	Público privatizável
	NÍVEIS INTERMEDIÁRIOS	Misto	Misto
	ALTO	Uso comum	Público puro

Quadro 1: Tipos de bens, segundo o custo de exclusão e a rivalidade

Fonte: Adaptado de Jones (2000)

A partir da explicação da fronteira entre os setores público e privado, podemos concluir que os Estados poderiam liberar para a atividade privada aqueles bens em que a exclusão é barata, independente de o bem ser rival ou não no consumo. Por exemplo, a produção e até a provisão de remédios são em geral atividades do setor privado, dada a facilidade da exclusão. Já a provisão de serviços de segurança pública, cuja exclusão é difícil, normalmente fica nas mãos do setor público, embora a produção possa ocorrer via setor privado. Isso também ocorre com a infraestrutura de transporte. Por exemplo, o Estado provê os serviços de estradas e de portos, mas a produção é privada, com pagamento pelo Estado, que na verdade apenas repassa tributos.

## EXTERNALIDADES

O entendimento relativo às razões pelas quais a produção de bens e de serviços claramente privados e a de bens rivais de exclusão barata é muitas vezes mantida publicamente necessita de mais um conceito: o de **externalidades**. No caso de bens privados puros, o preço pago pelos compradores reflete os benefícios proporcionados a eles por esses bens, enquanto o mesmo preço, do ponto de vista dos vendedores, reflete os custos de produção. Mas há casos em que benefícios ou custos estão envolvidos sem que as instituições permitam a cobrança de tais benefícios ou o ressarcimento de custos. Não há, portanto, um mercado para tais benefícios ou custos. É uma falha institucional que impede o acerto entre as partes do negócio sobre o que é a mercadoria ou de como cobrar adequadamente por ela. Do ponto de vista institucional, o mais comum é dizer que ocorre uma falha do mercado.

Se há custos desconsiderados ou externos a uma transação de mercado, dizemos que ocorrem **externalidades negativas**. Nesse caso, a produção seria superior à obtida se todos os custos fossem considerados. Um exemplo importante é o de agroindústrias avícolas que poluem um rio. A poluição afeta o uso do rio como fonte de água potável ou de lazer para a população rio abaixo. Os compradores de frango nos supermercados pagam um preço inferior ao que pagariam se os custos de evitar a poluição fossem considerados. A quantidade de equilíbrio entre oferta e demanda nesse mercado é maior do que a compatível com os verdadeiros custos, chamados de custos sociais.

Em princípio, drogas são bens privados. No entanto, seus efeitos psicológicos redundam em comportamentos socialmente inadequados, que, muitas vezes, resultam em violência contra terceiros, como no caso de acidentes de trânsito, ou em doenças altamente custosas para usuários e para pessoas expostas indiretamente a seus efeitos, como é o caso dos derivados do tabaco. Em uma sociedade com acesso universal à saúde, isso resulta também em sobrecarga nas despesas públicas. A solução para essas externalidades negativas tem sido a proibição pura e simples de seu consumo ou a sua restrição,

Releia o trecho sobre o conceito de elasticidade na Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*.



ignorando as preferências dos usuários. Uma solução frequente, que respeita as preferências dos usuários, é a tributação bastante alta das drogas lícitas de forma a compensar a sociedade por esses custos. Mas nos casos de viciados, cuja elasticidade-preço da demanda é extremamente baixa, de modo a incorrer em pequena queda de quantidade demandada por conta de grandes variações de preços, a tributação tem o efeito indesejado de piorar a situação de pessoas de baixa renda e, também, de aumentar as despesas públicas de saúde.

Mas há casos em que ocorrem **externalidades positivas**, por conta de benefícios que são desconsiderados em uma dada transação. Por exemplo, uma empresa privada investe em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de novos produtos, mas pode ter os resultados copiados por outras empresas que se beneficiarão sem ter contabilizado todos os custos. Isso vale também para a autoria de trabalhos intelectuais. Como as empresas que efetivamente gastam em P&D apenas contabilizam seus próprios benefícios, investirão menos em P&D do que se pudessem cobrar por todos os benefícios gerados para a sociedade.

Outro exemplo é o de um indivíduo que tem hábitos de limpeza e de ordem ao redor da sua residência, embelezando-a com jardins, mas evitando os criadouros de insetos transmissores de doenças. Ele gera, desse modo, benefícios para os vizinhos. Como ele tem custos para fazer isso, só levará em consideração os próprios benefícios, que têm talvez mais a ver com a própria satisfação de viver num ambiente bem organizado do que com o combate a epidemias. O resultado é um menor investimento nesse tipo de atividade do que seria o nível ótimo para a sociedade. Mas se vários vizinhos tiverem preferências parecidas, poderá ocorrer um efeito em rede, em que quanto mais pessoas fizerem o mesmo, maiores serão os benefícios para o grupo em termos puramente estéticos. Nesse caso, haveria um efeito adicional de combate à proliferação dos mosquitos.

Esses benefícios ou sacrifícios extras podem envolver os diferentes tipos de bens, segundo a rivalidade e a exclusão. Em geral, os casos de não rivalidade e de altos custos de exclusão são mantidos nas mãos do Estado. Contudo, se os custos de exclusão forem relativamente baixos, a externalidade pode ser solucionada via

contratos mercantis. Podemos pensar no exemplo de um produtor de mel de abelha beneficiando plantadores de frutas das redondezas. Normalmente, esse serviço não é remunerado e o produtor de mel leva em conta somente seus próprios benefícios. Dependendo do tamanho dessas atividades, pode ser viável a alguém se especializar no serviço de polinização, deslocando as colmeias de acordo com a remuneração recebida de produtos que se beneficiem de uma polinização mais intensiva.

Há casos em que mesmo se tratando de bens privados, o governo mantém a sua produção pública. Um exemplo importante disso foi a produção de aço brasileiro por uma empresa estatal, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Criada na Era Vargas para produzir e comercializar um bem privado puro, a CSN envolvia externalidades ligadas à defesa nacional, segundo a avaliação político-militar durante um período de grandes guerras mundiais. Em decorrência disso, o Governo Federal considerou essencial, à época, que o controle total da produção fosse público.

Bens ou serviços não rivais têm uma dimensão espacial, o que pode lhes dar características locais. Um primeiro exemplo em que podemos pensar é a iluminação pública, cujo alcance do serviço é limitado pela potência das lâmpadas. É apenas naquele perímetro que várias pessoas podem se beneficiar do serviço simultaneamente. Outro exemplo é da proteção contra certas doenças via obras de saneamento. Dada a dificuldade de exclusão de beneficiários, esses são serviços encampados pelo setor público.

*Podemos pensar que o mesmo vale para externalidades. Imagine como a poluição industrial de um rio pode afetar vários países ou, em menor grau, vários municípios. Um problema contemporâneo importante é a poluição atmosférica e a forte possibilidade de aquecimento global.*

Nesses casos, as diferentes unidades políticas precisariam coordenar suas ações, como faria um grupo de indivíduos em uma vila remota para resolver problemas de externalidades. Dentro de um país, a própria organização do governo em diferentes níveis pode ser parcialmente explicada pelas demandas locais. A iluminação pública, por exemplo, tem decisões completamente locais. No entanto, a poluição de um rio que afeta vários municípios ao mesmo tempo já seria uma questão regional ou estadual. Quando esses diferentes níveis de governo têm relativa autonomia, temos a intervenção da estrutura federal de governo.

Portanto, a fronteira entre os setores público e privado é explicável, em boa medida, pela existência de bens com possível rivalidade, diferentes graus de exclusividade e de externalidade associados a bens que normalmente ficariam nas mãos do setor privado. Quando ultrapassamos a fronteira do privado para o público, dizemos que há falhas nas instituições de mercado que levam a ou mantêm a produção estatal.

## REGULAMENTAÇÃO DE UTILIDADES PÚBLICAS

Há uma área cinzenta na fronteira entre os setores público e privado que vai além das consequências das externalidades. Um exemplo disso é a **regulamentação de atividades** sob concessão pública. Alguns serviços, mesmo quando produzidos pelo setor privado, estão sujeitos à regulamentação especial, em comparação com as atividades usuais de produção de bens privados puros. Uma das razões para isso é que a tecnologia de produção e a natureza do bem ou do serviço implicam grande poder de mercado, ou **monopólio natural** para as empresas produtoras. Esse é o caso da produção e da distribuição de energia elétrica, do transporte público, dos serviços portuários, entre outros. O excesso de poder de mercado, quando não contestável por concorrentes potenciais, leva a preços relativamente altos e a produções relativamente baixas se comparados aos que a organização faria em um contexto competitivo. Isso motiva, muitas vezes, a regulamentação de preços desses setores.

Releia a Teoria da Regulamentação apresentada de forma mais ampla na Unidade 6 da disciplina *Introdução à Economia*.

Releia a discussão sobre monopólios apresentada na Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*.

*Mas como regulamentar essas atividades? Quais as alternativas para o controle de preços em serviços sob concessão pública?*

A regulamentação de atividades sob concessão pública pode ser feita de várias maneiras. Uma delas é pela garantia institucional da concorrência entre as empresas privadas. Para isso, existem no Brasil vários **órgãos de defesa da concorrência**, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria de Direito Econômico (SDE). Para alguns setores, foram criadas as agências

Conheça alguns desses órgãos, consultando os sites sugeridos na seção *Complementando*.

reguladoras setoriais, como a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Para proteção contra pressões das próprias empresas reguladas e para garantir que motivações políticas governamentais de curto prazo não interfiram na regulamentação dos serviços, essas agências em geral têm uma razoável autonomia de decisão, e seus diretores têm mandatos que não coincidem com os mandatos dos políticos.

**\*Custo marginal** – variação no custo total por unidade produzida de um bem a partir de determinado nível de produção; o que significa que os custos fixos não o influenciam.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra maneira de regular as utilidades públicas é pelo controle dos preços do setor, ou melhor, pela definição dos reajustes. A ideia é considerar as variações de custos de produção, o que inclui os bens e os serviços, entre os quais os de mão de obra, utilizados na produção do serviço. O ideal seria definir preços que cobrissem os custos por unidade decorrentes de variações de produção a partir do nível de produção em que a empresa opera. Isso é chamado de cobrança pelo **custo marginal\***. Mas a cobrança pelo custo marginal pode gerar prejuízos para a organização. Essa forma de cobrança não garante a cobertura dos custos totais, pois é preciso considerar também os custos fixos, que são os que a empresa tem independentemente de produzir algo, e os **custos de oportunidade\***. Em caso de estatização, é um custo de oportunidade para a sociedade.

**\*Custo de oportunidade** – custos representados pelos recursos próprios, como capital e mão de obra, que deixam de ter remuneração no mercado ao serem utilizados na própria empresa.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para evitar o prejuízo no longo prazo, que inviabilizaria a organização e a própria produção privada do serviço, uma forma alternativa de regulação de preços é dividir o custo total pelo número de unidades produzidas e definir o preço por esse custo médio. O problema com essa regulação é que as empresa têm incentivos para relaxar na eficiência técnica. A busca da eficiência técnica depende de incentivo à minimização dos custos para cada nível de produção. Na determinação do preço pelo custo médio, também os níveis de custos acima do mínimo serão cobertos, pois a identificação desse mínimo, na ausência de critérios de lucratividade, é muito difícil. No longo prazo, o objetivo de reduzir preços não seria atendido, com o risco de o preço tornar-se superior ao de monopólio. O órgão regulador pode tentar um controle total da empresa com funcionários que de alguma forma se importem com a lucratividade do capital aplicado na atividade. Nesse contexto, estaríamos falando de um arranjo diferente, pois seria, efetivamente, a estatização do setor.

Podemos ainda regular pela definição de preços, tendo uma margem de lucro sobre o capital que seja socialmente aceitável para o setor. Nesse caso, a busca ainda seria por preços próximos do custo médio. Dependendo da estrutura de custos, o setor público pode ter de dar subsídios a essas empresas a partir do orçamento público.

*Como você pode ver, há muitas alternativas para a regulação de preços em áreas de utilidades públicas se o Estado quiser estimular maior produção e melhores preços para a população.*

Além dessas atividades, o Estado pode produzir diretamente bens e serviços, o que veremos na Unidade 4 pelas despesas orçamentárias. Outra atividade fundamental é a redistribuição de renda, a ser discutida também na Unidade 4. Nossos próximos passos serão, inicialmente, definir uma medida do tamanho relativo do setor público e, depois, explicar sua crescente participação na economia ao longo das últimas décadas.

Evite usar a expressão carga tributária em sentido equivalente à estrutura tributária (lista de tributos vigentes no país), pois são conceitos diferentes. Para lembrar o conceito de PIB, releia o trecho sobre Macroeconomia da Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*.



**\*Imposto inflacionário** – incide sobre o dinheiro em circulação e é calculado pelo custo de oportunidade de as pessoas reterem esse dinheiro menos as despesas de produzi-lo. Fonte: Elaborado pelo autor.

## CARGA TRIBUTÁRIA

A carga tributária, que é dada pela relação entre a arrecadação tributária e o Produto Interno Bruto (PIB), propicia uma das formas de medirmos o tamanho da intervenção do Estado na economia.

Essa carga ignora a transferência de renda do setor privado para o setor público decorrente da alta emissão monetária, que pode ser significativa em anos de alta inflação, com o correspondente **imposto inflacionário\*** chegando a vários pontos percentuais do PIB. No período de 1990 a 1994, por exemplo, o Governo Federal brasileiro arrecadou 3,3% do PIB dessa forma (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 31). Atualmente, com a relativamente baixa taxa de inflação, o imposto inflacionário representa uma fatia insignificante do total arrecadado e, por isso, omite-se essa fonte de receita no cálculo da carga tributária.

Além disso, a estimativa varia de acordo com a instituição que a calcula, por conta de pequenas diferenças de definição do conceito. São itens, como multas, juros, contribuições de melhoria etc., que podem levar a diferenças em torno de dois pontos percentuais do PIB.

A carga tributária brasileira tem variado bastante ao longo do tempo. Rezende (2001, p. 26) apresenta uma longa série de dados sobre a carga tributária brasileira, de 1947 a 1994, com base em dados levantados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados anuais são comparáveis entre si e estão ilustrados na Figura 1. A carga tributária era de apenas 15% em 1947. Subiu levemente para ao redor de 20% no período da construção de Brasília e, no período de saneamento das contas públicas dos anos 1960, subiu para novo patamar, em torno de 25% do PIB. Com os vários planos de estabilização econômica

que visavam ao controle da alta inflação brasileira, um novo patamar foi atingido no início dos anos 1990, aproximadamente 30% do PIB. Embora o gráfico não apresente esse período, a partir do Plano Real, em meados dos anos 1990, a carga tributária girava em torno de 33%, com tendência de alta. Segundo a Secretaria da Receita Federal, a carga tributária brasileira atingiu 34% do PIB em 2006 (BRASIL, 2007). Nesses mais de 50 anos, a carga tributária subiu sistematicamente, mais do que dobrando sua participação no PIB. Isso significa que a arrecadação tributária cresceu muito mais rápido do que o próprio PIB.

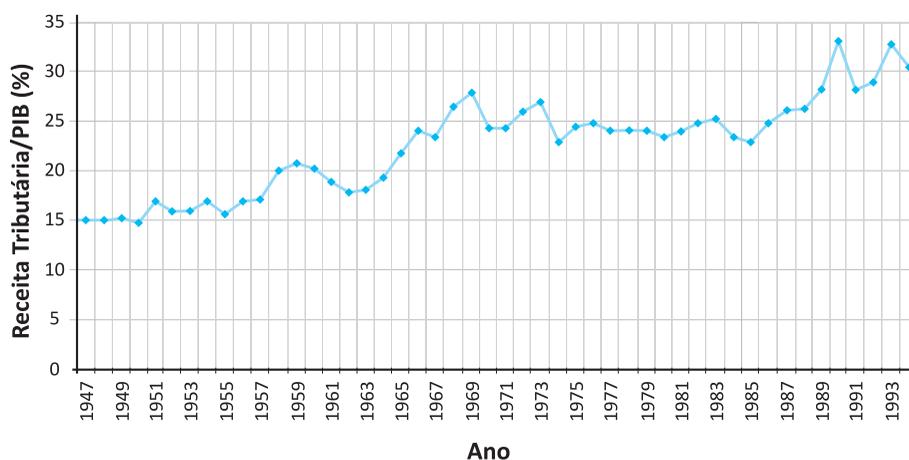


Figura 1: Brasil – carga tributária – 1947–1994

Fonte: Rezende (2001, p. 26)

No **federalismo fiscal** brasileiro, a carga tributária é dividida em três níveis de governo. Ainda com base no documento da Secretaria da Receita Federal (BRASIL, 2007), o Governo Federal teve a maior participação na arrecadação de tributos em 2006, com 69,4%, seguido pelos governos estaduais, com 26,3%, e pelos governos municipais, com 4,3%. No sistema federal brasileiro há forte redistribuição de recursos. Isso é feito basicamente pelo Fundo de Participação dos Estados e pelo Fundo de Participação dos Municípios. Além disso, alguns tributos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), são compartilhados entre Estados e municípios, embora sejam arrecadados apenas pelos Estados.

Outra forma de medir o tamanho do setor público é pelas despesas públicas em relação ao PIB. A principal diferença em relação à carga tributária é a possibilidade de o resultado orçamentário não ser nulo. Por exemplo, o Governo pode gastar menos do que arrecada. Nesse caso, tem um superávit. A situação usual, inclusive no Brasil, é a de se gastar mais do que se arrecada e, por isso, o governo apresenta déficit em suas contas, resultando em um coeficiente de “despesa/PIB” maior do que a carga tributária. Esses déficits públicos são cobertos normalmente por meio de empréstimos, o que possibilita um nível de despesa superior à receita. No período da alta inflação brasileira dos anos 1990, o déficit chegou a 19% do PIB (REZENDE, 2001, p. 26). Portanto, a medida do tamanho do setor público calculada pela despesa dá uma ideia melhor do quanto das despesas totais da economia é comandado pelo Estado.

*Por que, então, a carga tributária, eventualmente corrigida pelo imposto inflacionário, é mais usada como medida do tamanho do setor público?*

Porque as despesas incluem os pagamentos de juros da dívida pública, por exemplo. Essas despesas, do ponto de vista da sociedade, não implicam transferência de recursos produtivos para o setor público. Se a sociedade fosse vista como uma pessoa física, seria como transferir dinheiro de um bolso para outro. No entanto, veremos, na Unidade 5, que uma dívida pública muito alta pode, dependendo da situação, reduzir o padrão de vida das pessoas no futuro.

## A CRESCENTE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Até aqui, vimos, com base na carga tributária, que o setor público brasileiro cresceu em relação ao setor privado nas últimas décadas. Há duas explicações usuais para isso. Uma delas parte das demandas que o desenvolvimento econômico impõe ao setor público. A outra explicação considera que o processo político tem características intrínsecas que levam ao aumento da participação do setor público.

### A LEI DE WAGNER

Wagner estudou as pressões crescentes sobre o Estado como forma de promoção do progresso social e, ao mesmo tempo, constatou as mudanças nas fontes de receita pública, que haviam passado de receitas de atividades produtivas para tributação. Com a industrialização crescente em muitos países, temos maior grau de urbanização e de crescimento populacional. Quando a renda média de um país cresce, a demanda de serviços públicos cresce mais rápido ainda. Essa maior renda traz consigo a demanda de serviços mais sofisticados e complexos devido ao progresso tecnológico. Por exemplo, quando o país é rico o suficiente, ele pode fornecer melhores serviços de saúde a uma fatia maior da população, em vez de apenas combater



#### **Saiba mais** Adolph H. G. Wagner (1835–1917)

Economista alemão e professor em diversas universidades alemãs e austríacas. De sua obra, o livro *Finanzwissenschaft* (Ciência das Finanças) é o mais lembrado. Fonte: Adaptado de Sandroni (1999).

**\*Lei de Wagner** – hipótese de que à medida que o nível de renda *per capita* se eleva em países que se desenvolvem industrialmente e se urbanizam, cresce a importância relativa do setor público. Fonte: Elaborado pelo autor.

epidemias e fornecer serviços básicos. Essa explicação, aprofundada posteriormente por outros estudiosos de finanças públicas, é, às vezes, denominada **Lei de Wagner\***.

Com o maior nível de atividade econômica, crescem também as demandas de função regulatória, que afetam os custos de realizar cada transação econômica. Mas a regulamentação de atividades econômicas é uma faca de dois gumes, pois tanto facilita as negociações entre as pessoas e as organizações, minimizando conflitos, quanto dificulta e aumenta custos quando é detalhada demais. É o processo legislativo, essência do processo político, que pode atingir um nível mais adequado dessa atividade regulatória para cada época. As demandas de atividades de segurança também crescem com a população e a industrialização.

Do mesmo modo, crescem as demandas de diferentes tipos de infraestrutura de apoio à atividade econômica. Por fim, talvez mais importantes sejam os gastos com educação, saúde e redistribuição de renda. Essas atividades decorrem também de novos valores que a sociedade pode usufruir à medida que enriquece, como a de que é inaceitável que pessoas vivam em extrema penúria numa sociedade cuja maioria da população tenha razoável padrão de vida.

Contudo, se o produto por pessoa, gerado no país, for muito baixo, aquilo que o setor público poderá comprar com alta carga tributária será de qualidade média inferior ao que um país mais rico pode comprar a partir de uma carga tributária menor. Há uma interação entre os setores público e privado, especialmente via gastos de educação, saúde e infraestrutura, que condiciona o próprio ritmo de crescimento do produto por pessoa. Por isso, não é válido o argumento de que o Brasil tem alta carga tributária, mas serviços públicos — como os de educação e de saúde — de baixa qualidade quando comparado com países mais ricos. O que devemos perguntar é qual a ligação entre a carga tributária e o nível do produto por pessoa, o que passa pela **forma como o governo gasta sua arrecadação de impostos.**

Esse assunto será discutido na seção *Avaliação do investimento público* da Unidade 4.



## SITUAÇÕES POLÍTICAS EXCEPCIONAIS

A outra explicação para o crescente tamanho do setor público, desenvolvida nos anos 1960 por Alan Peacock e Jack Wiseman, é que a crescente demanda por gastos públicos tem restrições políticas e econômicas. As pessoas querem os benefícios dos gastos públicos, mas resistem ao correspondente aumento da carga tributária. Os políticos sabem disso, mas também gostariam de taxar mais para distribuir mais benefícios, pois tal distribuição é essencial na obtenção de votos. Em uma democracia competitiva, um comportamento que tendesse aos altos gastos públicos seria eliminado no longo prazo se a estrutura desses gastos ficasse muito desalinhada com as preferências dos eleitores. Mesmo na teoria gramsciana, a preocupação em manter a hegemonia do grupo dominante teria o efeito parecido de atender às demandas de serviços públicos da população, apesar de uma estrutura enviesada em favor do grupo dominante.

Em situações excepcionais, a população tolera aumentos da carga tributária. Na Europa, as situações excepcionais que levaram a significativos aumentos da carga tributária foram as grandes guerras e a depressão econômica dos anos 1930.

No Brasil, essas situações ocorreram durante a implementação do plano desenvolvimentista do Governo [Juscelino Kubitschek](#), no período de saneamento das finanças públicas do Governo Militar, para controlar a inflação em meados dos anos 1960; e, depois, em novo combate à inflação, desta vez pelos governos civis, a partir do final dos anos 1980. Essas situações excepcionais viabilizaram o atendimento às pressões de demanda já latentes por conta de uma industrialização dirigida pelo Estado e pela conseqüente aceleração da urbanização a partir dos anos 1950.



**Saiba mais**

**Juscelino Kubitschek (1902–1976)**

Médico, militar e político brasileiro. Conhecido como JK, foi presidente do Brasil entre 1956 e 1961 e o responsável pela construção da nova capital federal, Brasília. Fonte: <[www.memorialjk.com.br](http://www.memorialjk.com.br)>. Acesso em: 15 out. 2010.

*Essas considerações parecem indicar que, em situações excepcionais, os países atingiriam uma economia totalmente estatizada. Reflita sobre isso e leia com atenção o que segue:*

Alguns países, principalmente os países nórdicos, sem a consideração dos países socialistas de economia totalmente estatizada, atingiram participações superiores a 50%, contudo, estabilizaram esse indicador. É possível que depois de certo nível de renda média do país, a carga tributária flutue em função da percepção dos políticos de que o eleitorado deseja um descanso e, portanto, quer diminuir ou estabilizar a carga tributária. Depois desse período de descanso, o eleitorado pode se tornar aberto a maior carga em nova situação excepcional.

Recentemente, em vários países latino-americanos, cresceu um movimento a favor de maior participação do Estado na economia, especialmente como produtor de bens e de serviços, por influência do movimento bolivariano da Venezuela. A Argentina, ainda sob influência do peronismo, também voltou a aumentar o papel do Estado-produtor. Esse tipo de movimento tem ocorrido em países que dependem de *commodities* altamente valorizadas no mercado internacional, como é o caso do petróleo. Essa valorização dá vantagens de arrecadação tributária e, portanto, vantagens políticas à estatização das empresas ligadas a essas *commodities*.

Os gastos públicos complementam os investimentos privados e, em geral, aumentam sua produtividade. Entretanto, gastos públicos excessivos podem induzir efeitos negativos sobre a produtividade média da economia.

## Complementando...

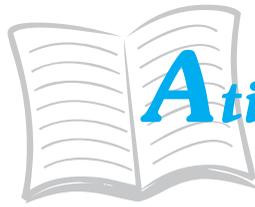
Para ampliar seus conhecimentos sobre o que estudamos nesta Unidade, faça as leituras indicadas a seguir:

-  *Tahuantinsuyo: o Estado Imperial Inca* – de Luiz C. T. Freitas. O capítulo 4 dessa obra aborda a economia da sociedade Inca. Para conferi-lo, acesse o sítio <[www.luzcom.br/inca/livro/html/](http://www.luzcom.br/inca/livro/html/)>. Acesso em: 31 jan. 2011.
-  *Introdução à Economia* – de N. Gregory Mankiw. Os capítulos 10 a 12 dessa obra apresentam mais detalhadamente os bens públicos, os bens de uso comum e as externalidades. O capítulo 15 apresenta uma abordagem introdutória ao controle dos monopólios, pressupondo o estudo de custos de produção no capítulo 13.
-  *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. O capítulo 1 dessa obra aborda a Lei de Wagner e a explicação de Peacock e Wiseman, e os capítulos 2 e 18 apresentam o federalismo fiscal brasileiro.
-  *Economia do Setor Público* – de Flávio Riani. O capítulo 4 dessa obra apresenta mais detalhes sobre a Lei de Wagner e a explicação de Peacock e Wiseman.
-  *Portal do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)* – nesse sítio, você pode comparar metodologias e estimativas de carga maior, analisando os dados sobre a carga tributária do 1º semestre de 2008. Disponível em: <[www.ibpt.com.br](http://www.ibpt.com.br)>. Acesso em: 21 out. 2010.
-  *Portal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)* – conheça mais sobre esse órgão de defesa da concorrência. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
-  *Portal da Secretaria de Direito Econômico (SDE)* – conheça mais sobre esse órgão de defesa da concorrência. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sde/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
-  *Portal da Agência Nacional do Petróleo (ANP)* – conheça mais sobre essa agência reguladora. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.
-  *Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)* – conheça mais sobre essa agência reguladora. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

# Resumindo



Nesta Unidade, explicamos a divisão de tarefas entre o setor público e o setor privado. Começamos pela distinção entre bens que podem envolver rivalidade no consumo e diferentes custos de exclusão. Com isso, distinguimos entre bens privados puros e bens públicos puros, sendo os bens públicos puros os que historicamente predominam no setor público. Esclarecemos que há também vários casos intermediários, como o de bens de uso comum, embora rivais, muitas vezes são administrados publicamente por conta de altos custos de exclusão. Além disso, há as situações em que certos benefícios ou custos ocorrem conjuntamente. É o caso das externalidades. Isso explica ocorrências em que bens privados puros são produzidos pelo setor público por conta de envolverem conjuntamente, por exemplo, um bem público. Pelo lado institucional, o Estado tem o papel de regular muitas atividades econômicas, como o caso do monopólio natural, para compensar falhas decorrentes de poder de mercado. Por fim, explicamos o crescente tamanho do setor público, tanto pela demanda de serviços públicos, ligada à industrialização e à urbanização, quanto pela descontinuidade do processo político, em que situações fora do comum tornam aceitáveis uma maior carga tributária.



## Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento dos assuntos abordados nesta Unidade, realizando as atividades propostas, a seguir. Se precisar de auxílio, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Diferencie, com exemplos, os conceitos de bem público puro e de bem privado puro.
2. As rodovias são um tipo de infraestrutura de transporte. A construção e a manutenção de rodovias, às vezes, é feita pelo Estado e, às vezes, pelo setor privado. Classifique os serviços de rodovias com base nos conceitos de rivalidade, de exclusividade e de externalidade. A partir dessa classificação, tente explicar a variedade de arranjos institucionais para a provisão desse serviço.
3. Contraste as explicações de Wagner e de Peacock e Wiseman sobre a crescente participação do setor público na economia.
4. Visite o sítio da Secretaria da Receita Federal, disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2010, ou do IBPT, disponível em: <[www.ibpt.com.br](http://www.ibpt.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, e verifique os últimos dados sobre a carga tributária no Brasil. Como está a tendência tributária? Discuta com seus colegas ou com o seu tutor sobre isso.