

Economia do Setor Público

Aula 1 — Introdução

Marcio Gold Firmo

UERJ

2026.1

Objetivos da aula

Abertura

- Entender o que faz um governo dentro de uma economia de mercado.
- Distinguir análise **positiva** de análise **normativa**.
- Conhecer as quatro perguntas que organizam o curso inteiro.
- Situar o tamanho e a composição do gasto do governo, com foco no Brasil.

Esta é a aula-mapa. As ferramentas de análise (excedentes, eficiência, peso morto) entram na próxima aula.

Roteiro da aula

- 1 O que é Economia do Setor Público
- 2 Positivo versus normativo
- 3 As quatro perguntas do curso
- 4 Quando intervir: falhas de mercado e desigualdade
- 5 Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil
- 6 Como o governo intervém
- 7 Quanto os governos intervêm
- 8 Quais os efeitos
- 9 Por que o governo age como age
- 10 Síntese e o mapa do curso

O que é Economia do Setor Público

A **Economia do Setor Público** estuda o papel do governo na economia: o que ele faz, por que faz, e com que efeitos.

Não é um tema de canto: em economias modernas o governo está presente em praticamente toda transação.

- Ele **tributa** o que produzimos, compramos e ganhamos.
- Ele **gasta** — em saúde, educação, previdência, segurança.
- Ele **regula** preços, contratos, mercados inteiros.

Quatro grandes frentes de atuação do governo

O que é Economia do Setor Público

Governos intervêm no “livre mercado” de várias formas. Quatro se destacam:

- 1 **Regular** atividades e setores inteiros.
(tema clássico de organização industrial)
- 2 **Prover bens públicos**, corrigir externalidades, oferecer seguro e assistência. (Parte 1 deste curso)
- 3 **Arrecadar e transferir** renda, afetando a distribuição. (Parte 2 deste curso)
- 4 **Estabilizar** ciclos e administrar a dívida. (tema de macroeconomia)

Este curso concentra-se nas frentes 2 e 3 — gasto e receita.

O tamanho do Estado na economia

O que é Economia do Setor Público

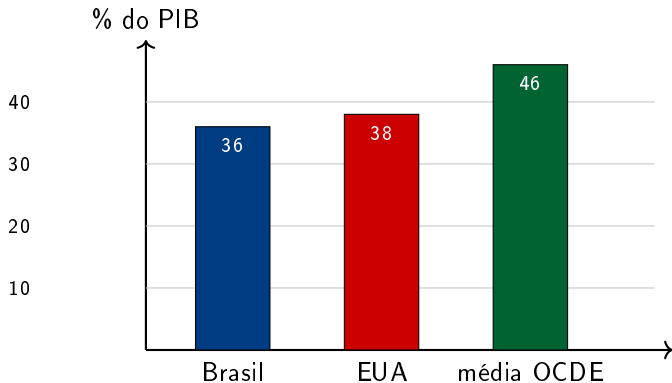
Um ponto de partida: quanto de uma economia passa pelo governo?

- Em economias desenvolvidas, mais de **um terço** do produto nacional é absorvido pelo governo na forma de impostos.
- Em média na OCDE, o governo emprega **um em cada cinco** trabalhadores.
- No Brasil, o setor público gasta cerca de **36% do PIB**.

O Estado não é um agente pequeno na economia. Entender o que ele faz — e o que *deveria* fazer — é o objeto desta disciplina.

O tamanho do Estado: uma comparação

O que é Economia do Setor Público



O Brasil está próximo dos EUA e abaixo da média da OCDE. Valores aproximados (gasto do governo geral, % do PIB).

Fonte: OCDE, *Government at a Glance*; Tesouro Nacional —

<https://www.tesourotransparente.gov.br/>.

A pergunta que organiza o curso

O que é Economia do Setor Público

Se o governo é grande e está em toda parte, a pergunta natural é:

Quando e como o governo deve intervir na economia, e quais os efeitos dessas intervenções?

O curso inteiro é uma tentativa de responder a essa pergunta com cuidado. Antes de responder, precisamos de uma distinção básica.

Duas formas de pensar sobre a economia

Positivo versus normativo

Economia positiva

Como o mundo é. Afirmações factuais e testáveis.

Economia normativa

Como o mundo *deveria ser*. Envolve julgamentos de valor.

- “Um imposto sobre cigarros reduz o consumo em 10%” — positiva.
- “O governo deveria taxar cigarros” — normativa.

O limite do economista

Positivo versus normativo

Políticas públicas sempre envolvem valores éticos e morais.

O economista não deveria decidir, no lugar da sociedade, quais valores adotar.

O que ele deveria fazer é ajudar a **mapear** quais os trade-offs associados a cada política (quem ganha e quem perde) e se elas são desejáveis ou não para *determinados* conjuntos de valores éticos e morais.

Quatro políticas para julgar

Positivo versus normativo

Pense se *você* considera desejável cada uma:

- **Política A:** transferir R\$ 1 do indivíduo mais rico para o mais pobre.
- **Política B:** reduzir a renda do mais rico em R\$ 2 e aumentar a do mais pobre em R\$ 1.
- **Política C:** aumentar a renda do mais rico em R\$ 1.000, sem alterar a do mais pobre.
- **Política D:** aumentar em R\$ 1 a renda da geração atual e reduzir no mesmo valor a da geração futura.

Não há resposta “certa” a priori

Positivo versus normativo

- Cada política tem efeitos concretos.
- Se esses efeitos são *desejáveis* não é questão factual: depende do conjunto de valores de cada um.
- Exemplo: a política C não prejudica o mais pobre e melhora o mais rico. Ainda assim, quem dá peso grande à redução da desigualdade pode **não** desejá-la.

Quais das quatro políticas você considera justa, e por quê?

⇒ Não há resposta única — cada política cria ganhadores e perdedores. A análise econômica explicita os **trade-offs**; o julgamento final depende de critérios normativos — e é disso que esta disciplina trata.

As quatro perguntas centrais

As quatro perguntas do curso

A espinha do curso (Gruber)

- | | | |
|---|---|-------------|
| ① | Quando o governo <i>deve</i> intervir? | (normativa) |
| ② | Como deve intervir? | (normativa) |
| ③ | Quais são os efeitos da intervenção? | (positiva) |
| ④ | Como o governo <i>de fato</i> intervém, e por quê?
(economia política) | (positiva; |

Toda a matéria pode ser lida como uma dessas quatro perguntas aplicada a um tema específico.

Onde cada pergunta é respondida

As quatro perguntas do curso

- **Quando e como** intervir (perguntas 1 e 2): teoria das falhas de mercado e da redistribuição. (Partes 1 e 2)
- **Efeitos** (pergunta 3): incidência, peso morto, respostas de comportamento. (sobretudo Parte 2)
- **Como o governo de fato age** (pergunta 4): economia política. (fim da Parte 1)

As duas primeiras são normativas; as duas últimas, positivas.

Duas grandes razões para o governo agir

Quando intervir: falhas de mercado e desigualdade

Razão 1 — Falhas de mercado

O mercado, sozinho, nem sempre produz um resultado eficiente: externalidades, bens públicos, assimetrias de informação, seguros incompletos.

Razão 2 — Desigualdade

Mesmo um mercado eficiente pode gerar uma distribuição de renda que a sociedade julga inaceitável.

Duas grandes razões para o governo agir

Quando intervir: falhas de mercado e desigualdade

- As **falhas de mercado** — e as soluções via setor público — são o assunto detalhado da **Parte 1**.
- A **tributação com objetivo redistributivo** é o assunto da **Parte 2**.
- A **régua** para dizer se uma intervenção melhora ou piora o bem-estar — excedentes, eficiência, peso morto — é construída **na próxima aula** (Análise Normativa).

Nos próximos slides, vamos dar um pequeno *teaser* do tamanho da desigualdade observada em economias atualmente.

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Antes de discutir como o governo redistribui, vale cotejar alguns números sobre o tamanho da desigualdade nas economias capitalistas modernas.

O capitalismo tolera desigualdades de níveis muito distintos

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Parcela da renda
total (trab.+cap.)

	Baixa (≈ Escand., 70–80)	Média (≈ Europa 2010)	Alta (≈ EUA 2010)	Muito alta (≈ Brasil hoje)
Top 10% (“classe alta”)	25%	35%	50%	60%
dos quais top 1% (“dominante”)	7%	10%	20%	25%
próximos 9% (“abas- tada”)	18%	25%	30%	35%
Meio 40% (“classe média”)	45%	40%	30%	25%
50% mais pobres (“classe baixa”)	30%	25%	20%	15%

A coluna destacada — a mais desigual — é a que mais se aproxima do **Brasil histórico**: os 10% mais ricos ficam com **60%** de toda a renda.

Fonte: Piketty, *Capital e Ideologia* (2018).

O índice de Gini

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

O **índice de Gini** resume a desigualdade num só número: **0** = igualdade perfeita; **1** = uma pessoa fica com tudo.

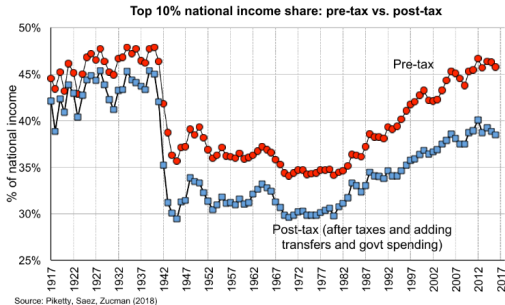
Regime	Baixa	Média	Alta	Muito alta
	≈ Escand.	≈ Eur. 2010	≈ EUA 2010	≈ Brasil
Gini	0,26	0,36	0,49	0,58

Da Escandinávia dos anos 1970 (0,26) ao Brasil (0,58): economias de mercado com resultados muito distintos.

Fonte: Piketty, *Capital e Ideologia* (2018).

Impostos e transferências podem reduzir a desigualdade

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

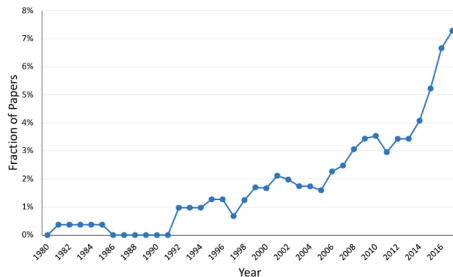


Participação dos 10% mais ricos na renda dos EUA, **antes** (curva de cima) e **depois** de impostos e transferências (curva de baixo). O setor público redistribui uma fatia *relevante* — e o tamanho dessa redução é uma escolha de política, não um dado da natureza.

Fonte: Piketty, Saez & Zucman (2018); *World Inequality Database* — <https://wid.world>.

A pesquisa recente olha para o topo

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil



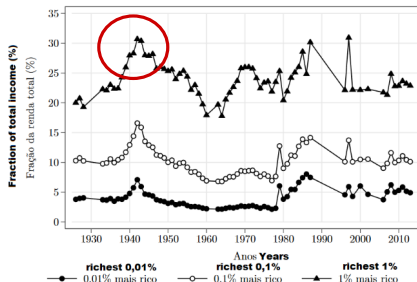
Fração dos artigos de economia do setor público que citam os “1% mais ricos”. A explosão a partir dos anos 2000 foi viabilizada pela abertura de **dados fiscais** (declarações de IR) a pesquisadores, que medem o topo com muito mais precisão que as pesquisas domiciliares.

Fonte: Kleven, *Language trends in public economics* (2018).

O Brasil tem concentração de renda no topo muito alta

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Figura 30. Fração da renda recebida pelos 0,01%, 0,1% e 1% mais ricos – Brasil, 1926–2013 (%)
(%) **Figure 30.** Fraction of income received by the richest 0.01%, 0.1% and 1% — Brazil, 1926-2013(%)



O **1% mais rico** (triângulos) chegou a concentrar $\approx 30\%$ de toda a renda. Historicamente o Brasil tem desigualdade muito acima da dos EUA do gráfico anterior.

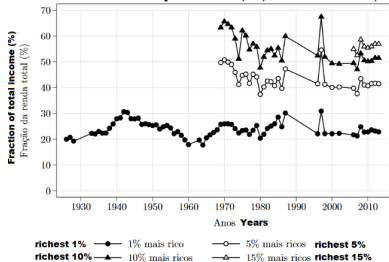
Fonte: Souza, *A desigualdade vista do topo* (2016).

A “classe dominante” cedeu pouco desde a redemocratização

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Figura 31. Fração da renda recebida pelos 1%, 5%, 10% e 15% mais ricos – Brasil, 1926–2013 (%)

Figure 31. Fraction of income received by the richest 1%, 5%, 10% and 15% — Brazil, 1926–2013(%)



Enquanto o percentual do **1% mais rico** (a “classe dominante”) mudou pouco, o dos **10% mais ricos** declinou um pouco desde a redemocratização. Houve alguma desconcentração — mas o topo do topo permaneceu estável.

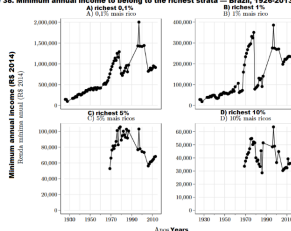
Fonte: Souza, *A desigualdade vista do topo* (2016).

Quem está no topo, em reais

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Figura 38. Renda anual mínima para pertencer aos estratos mais ricos – Brasil, 1926-2013 (R\$ 2014)

Figure 38. Minimum annual income to belong to the richest strata – Brazil, 1926-2013 (R\$ 2014)



Renda anual mínima (R\$ de 2014) para pertencer a cada estrato. Em termos mensais, entrar nos **10%** exige $\approx$ R\$ 5,5 mil; nos **1%**, $\approx$ R\$ 35 mil; no **0,1%**, $\approx$ R\$ 130 mil.

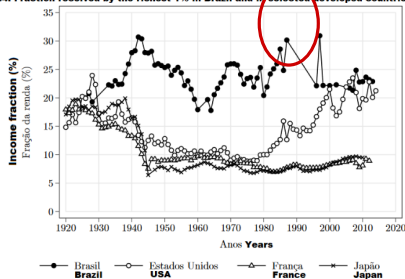
Fonte: Souza, *A desigualdade vista do topo* (2016).

Entre as grandes economias, o Brasil é o mais desigual

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Figura 44. Fração recebida pelo 1% mais rico no Brasil e em países desenvolvidos selecionados, 1920-2013

Figure 44. Fraction received by the richest 1% in Brazil and in selected developed countries, 1920-2013

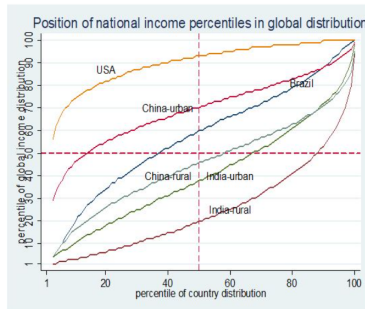


Fração da renda apropriada pelo **1% mais rico**. O Brasil (pontos cheios, destacado) está acima de EUA, França e Japão — mas o aumento recente nos EUA aproximou os dois países.

Fonte: Souza, *A desigualdade vista do topo* (2016); *World Inequality Database*.

Dois países dentro do mesmo território

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil



Cada curva situa os habitantes de um país na distribuição *mundial* de renda. Os **5% mais pobres** do Brasil se parecem com os mais pobres da Índia ou da China rural; os **mais ricos**, com os ricos norte-americanos. É como se dois países convivessem no mesmo território.

Fonte: *World Inequality Database* — <https://wid.world>.

Da foto para o filme: mobilidade intergeracional

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

A desigualdade de renda é uma **foto** de um momento — a renda de todos os cidadãos hoje.

Ela não é, por si só, injusta: pode refletir esforço, talento ou sorte.

Uma medida que muitos consideram mais próxima da ideia de justiça é a **mobilidade intergeracional**: a chance de o filho de uma família pobre alcançar uma renda tão ou mais alta que a de um filho de uma família rica.

A Great Gatsby Curve

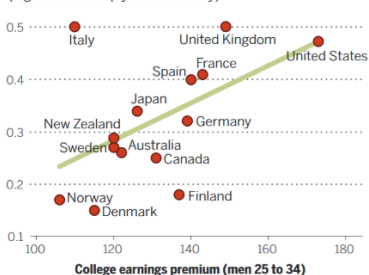
Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Earnings inequality and economic mobility: cross-national relationships

Generational earnings elasticity
(higher values imply lower mobility)



Generational earnings elasticity
(higher values imply lower mobility)



Países mais **desiguais** (à direita) tendem a ter **menos mobilidade** entre gerações (mais alto no eixo vertical). Os **EUA** (destacado) aparecem longe da “terra das oportunidades”.

Fonte: Corak, “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility”, *JEP* (2013).

Por que desigualdade e imobilidade andam juntas

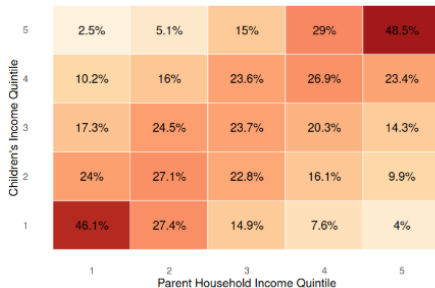
Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil

Os motivos teóricos para a relação da Great Gatsby Curve são vários. Entre os principais:

- transferências de **patrimônio** e heranças;
- investimento em **capital humano** (educação) desigual entre famílias;
- **restrições de crédito** que impedem os mais pobres de investir no futuro.

O Brasil confirma o padrão

Um panorama da desigualdade, com foco no Brasil



Probabilidade de o filho chegar a cada quintil de renda (linhas), dado o quintil dos pais (colunas). Uma criança nascida no quintil **mais pobre** tem $\approx 46\%$ de chance de permanecer nele; no quintil **mais rico**, a persistência é parecida ($\approx 48\%$).

Fonte: Britto, Fonseca, Pinotti et al., *Intergenerational Mobility in the Land of Inequality* (2022).

Os instrumentos de intervenção

Como o governo intervém

Encerrado o diagnóstico, voltemos à mecânica. Como o governo pode intervir?

- ❶ **Via preços:** impostos ou subsídios sobre produção ou consumo.
- ❷ **Via regulação de quantidade:** proibir ou obrigar consumo ou produção.
- ❸ **Provisão pública direta** ou apoio à provisão privada.

Os instrumentos, com exemplos brasileiros

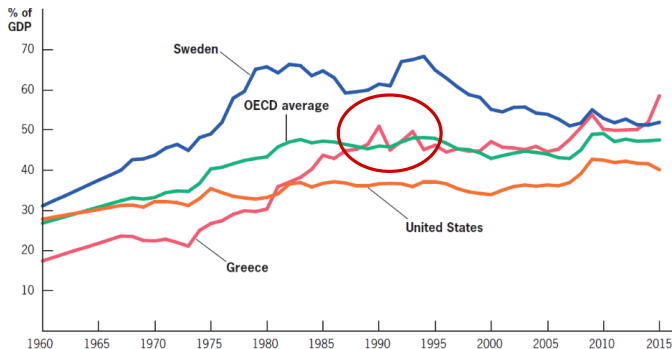
Como o governo intervém

- **Preços:** imposto sobre cigarros e bebidas; subsídio ao diesel; desoneração da cesta básica.
- **Regulação:** idade mínima para dirigir; obrigatoriedade de vacinas; normas ambientais.
- **Provisão direta:** o **SUS** (saúde); escolas públicas; segurança.
- **Seguro social:** previdência (INSS); seguro-desemprego; Bolsa Família / Auxílio Brasil.

Cada um desses instrumentos volta, em detalhe, ao longo do curso.

Quanto os governos gastam

Quanto os governos intervêm



Gasto do governo geral (% do PIB), 1960–2015. Em economias desenvolvidas, a soma de despesas e transferências vai de **um a dois terços** da renda — a Suécia perto de 60%, os EUA (destacado) perto de 35%.

Fonte: OCDE, *Government at a Glance*.

No Brasil: como se reparte o bolo público

Quanto os governos intervêm

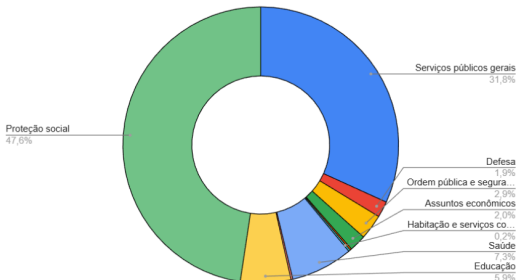
- O setor público gasta cerca de **36% do PIB**.
- No **pacto federativo**: a União concentra as políticas sociais (cerca de 47% do orçamento federal); os estados, segurança e saneamento; os municípios, a saúde básica.
- Em educação: a União provê o ensino superior; os estados, o médio; os municípios, o fundamental e infantil.

Fonte: Tesouro Nacional — <https://www.tesourotransparente.gov.br/>.

Onde vai o dinheiro: despesas por função

Quanto os governos intervêm

Total: 36,7%

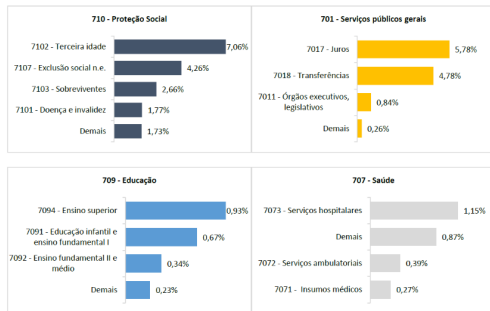


Despesas por função do governo central (2020). A **proteção social** (previdência e assistência) responde por quase **metade** do gasto federal; “serviços públicos gerais” inclui os juros da dívida.

Fonte: Tesouro Nacional — <https://www.tesourotransparente.gov.br/>.

Previdência lidera; juros $\approx$ toda a educação

Quanto os governos intervêm

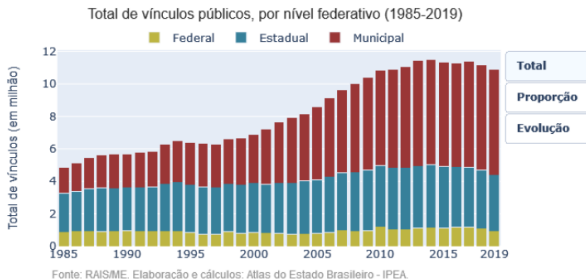


Abertura das maiores funções (% do PIB). O maior gasto social é a **previdência** — “terceira idade” sozinha soma 7% do PIB. Já os **juros** da dívida ($\approx 5,8\%$) chegam perto de *toda* o gasto federal com educação.

Fonte: Tesouro Nacional — <https://www.tesourotransparente.gov.br/>.

Um governo cada vez mais municipal

Quanto os governos intervêm



Vínculos públicos por nível federativo, 1985–2019. Nos anos 2000 os vínculos **municipais** (vermelho) quase dobraram, enquanto o emprego **federal** (amarelo) ficou quase constante. Boa parte do serviço público do dia a dia é prestada pelo município.

Fonte: RAIS/ME; Atlas do Estado Brasileiro — IPEA.

O que se vê e o que não se vê

Quais os efeitos

Bastiat (1873)

“Uma ação, instituição ou lei não gera apenas um efeito, mas uma série. O primeiro é visível; os demais desenrolam-se no tempo. O bom economista considera ambos.”

Avaliar uma política pelo efeito imediato e visível costuma levar a conclusões erradas. Parte do trabalho é enxergar o que *não* salta aos olhos.

Efeitos diretos e efeitos indiretos

Quais os efeitos

Efeito direto (ou mecânico)

O que aconteceria se os agentes *não* mudassem de comportamento em resposta à política.

Efeito indireto (ou comportamental)

A mudança nas escolhas das pessoas provocada pela política.

Exemplo: um imposto sobre gasolina arrecada (direto), mas também faz as pessoas dirigirem menos (indireto) — e isso muda quanto ele arrecada.

Duas visões do governo

Por que o governo age como age

- Em muitos modelos, o governo é um **planejador benevolente**: escolhe as políticas para maximizar o bem-estar da sociedade.
- Na prática, decisões de governo são **decisões políticas**: eleições, grupos de interesse, burocracia.

A quarta pergunta do curso — como o governo *de fato* age — exige levar a sério essa segunda visão.

Economia política e falhas de governo

Por que o governo age como age

O campo que estuda como decisões políticas são tomadas, e como afetam a economia, é uma das utilizações do termo **economia política**.

Assim como existem **falhas de mercado**, existem **falhas de governo**:

- corrupção;
- grupos de interesse e *lobbies*;
- populismo e miopia eleitoral.

Veremos alguns resultados básicos desse campo no fim da Parte 1.

O que fica desta aula

Síntese e o mapa do curso

- O governo é grande e está em toda a economia — vale entendê-lo.
- Análise **positiva** (o que é) e **normativa** (o que deveria ser) são coisas distintas.
- Há duas grandes razões para intervir: **falhas de mercado** e **desigualdade**.
- O Brasil é um caso extremo de desigualdade e baixa mobilidade — o que dá peso especial à parte redistributiva.

O mapa do curso em duas Partes

Síntese e o mapa do curso

Parte 1 — Atuação governamental (gasto)

Análise normativa → falhas de mercado → externalidades → bens públicos → seguridade e assistência social → custo-benefício → economia política.

Parte 2 — Tributação (receita)

Incidência → peso morto e tributação ótima → imposto de renda → poupança, riqueza, tributação corporativa.

Próxima aula

Síntese e o mapa do curso

Para responder *quando* e *como* o governo deve intervir, precisamos de uma **régua** de bem-estar.

Na próxima aula (Análise Normativa) reconstruímos, passo a passo e no gráfico:

- excedente do consumidor e do produtor;
- eficiência e melhorias de Pareto;
- o **peso morto** de uma intervenção.

São as ferramentas que usaremos no curso inteiro.

Referências citadas nesta aula

Síntese e o mapa do curso

- [Bas73] Bastiat, F. *Economic Sophisms*, 1873.
- [Bri+22] Britto, D. G. C., Fonseca, A. A., Pinotti, P. et al. *Intergenerational Mobility in the Land of Inequality*, 2022.
- [Cor13] Corak, M. “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility”, *Journal of Economic Perspectives*, 2013.
- [Gru16] Gruber, J. *Public Finance and Public Policy* (5th ed.), 2016.
- [Kle18] Kleven, H. J. *Language trends in public economics*, slides, 2018.
- [Pik18] Piketty, T. *Capital e Ideologia*, 2018.
- [Sou16] Souza, P. H. G. F. *A desigualdade vista do topo*, Tese, 2016.

Dados: World Inequality Database (<https://wid.world>); Tesouro Nacional (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>); OCDE, *Government at a Glance*.