

NOTA SOBRE O GOVERNO,  
O ESTADO-EMPRESA E A  
ECONOMIA PRIVADA NO BRASIL

Roberto Cavalcanti de Albuquerque

Brasília, 1976

NOTA SOBRE O GOVERNO, O ESTADO-EMPRESA

E A ECONOMIA PRIVADA NO BRASIL

Roberto Cavalcanti de Albuquerque

Brasília, 1976

1976 se vem caracterizando como ano em que o debate sobre as funções e a dimensão do governo nas economias de mercado está motivando a opinião pública e alimentando, em muitos casos, o gosto pela arte da controvérsia. A ampla discussão que sobre o assunto se travou no País, envolvendo particularmente o político e o empresário, soma-se agora a reflexão, mais acadêmica, sobre o liberalismo econômico e o estado moderno, no contexto das comemorações do bicentenário da obra clássica de Adam Smith, Um Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações.

Os dois debates convergem surpreendentemente para as mesmas indagações básicas: a de saber-se porque o setor público cresce concomitantemente com o progresso das nações, a de como buscar-lhe os limites, a de como formular os modelos de organização econômico-social e política desejados. E fazem lembrar Keynes quando observa, na conclusão de sua Teoria Geral, que as idéias

dos economistas e dos filósofos políticos - certas ou erradas - são mais poderosas do que comumente se pensa e que os homens práticos, quando se julgam imunes a quaisquer influências intelectuais, são normalmente os escravos de algum economista defunto <sup>1</sup>

O Governo Federal solicitou, ao empresariado, sugestões sobre como incentivar uma participação maior da economia privada nacional no desenvolvimento do País e aprovou o documento Ação para a Empresa Privada Nacional, onde, além de definir o modelo econômico-social cuja consolidação se busca com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e de estabelecer uma divisão de trabalho entre governo, com suas empresas, e setor privado, reforça as medidas que vem adotando para conferir maior dinamismo e vitalidade à empresa privada nacional.

O documento reflete, sobre a matéria, a orientação estabelecida na Constituição do País e a posição doutrinária do II PND, que são largamente conhecidas. E deu origem ao Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional PROCAP, que veio complementar outros mecanismos de viabilização de empreendimentos nacionais prioritários, também do conhecimento geral, coordenados principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, inclusive os voltados para pequena e média empresa.

---

1 J.M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Harcourt, Brace & World, Inc., New York, p. 383.

Seria redundância voltar a repisar aquela orientação básica de política de desenvolvimento ou a enumerar as medidas postas em prática a favor do setor privado nacional. Melhor seria procurar situar, no estágio atual do desenvolvimento brasileiro, a importância relativa do governo, do estado-empresa e da economia privada - nacional e estrangeira avaliando, quando possível, suas implicações e consequências, e as perspectivas que se desdobram para o futuro.

### O GOVERNO

A conhecida lei de Wagner, segundo a qual o crescimento dos dispêndios públicos ocorre sempre as taxas mais elevadas do que o do nível de renda dos países industrializados (ampliando-se, portanto sua participação no produto nacional)<sup>2</sup>, parece aplicar-se claramente ao caso brasileiro, como, de resto, ao de quase todos os países ocidentais, inclusive os menos desenvolvidos.

Com efeito, pode-se constatar (tabela 1) que a participação das despesas do governo<sup>3</sup> no produto interno bruto-PIB do Brasil, nos últimos 25 anos, aumentou dos 19,5% em 1949 para os 25,8% em 1970/1973, ainda que se deva observar que o dispêndio direto do governo (consumo e poupança) se manteve, neste quarto de século, praticamente constante (na ordem dos 16 a 17%) e que

---

2 Ver, a respeito, Fernando A. Rezende da Silva, Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional de Despesa, IPÊA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 13 (Rio de Janeiro, 1972), p. 29.30.

3 Governos federal, estaduais e municipais, exclusive a atividade empresarial.

TABELA 1

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NO PRODUTO  
INTERNO BRUTO - PIB, 1949 e 1970/1973 (% do PIB)

AGREGADOS	ANOS		<u>(B)</u> (A)
	1949 (A)	1970/1973 (a) (B)	
RECEITA DO GOVERNO	<u>19,5</u>	<u>25,8</u>	<u>1,32</u>
Impostos Indiretos	9,82	15,1	1,54
Impostos Diretos	5,06	10,3	2,04
Outras	4,59	0,428	0,932
DESPESA DO GOVERNO	<u>19,5</u>	<u>25,8</u>	<u>1,32</u>
Consumo e Poupança	16,4	16,9	1,03
Transferências e Subsídios	3,09	8,90	2,88

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia (Sistema de Contas Nacionais - Novas Estimativas, 1974).

NOTA : a) Médias quadrienais.

foram as transferências, particularmente as decorrentes da previdência social, que determinaram essa expansão. Isto significa que a renda disponível pela economia privada permaneceu, no período, na ordem dos 84 a 83% do total da renda nacional.

Esse nível de dispêndio público global (inclusive transferências e subsídios), equivalente a cerca de 26% do PIB, compara-se razoavelmente com o observado para outros países (tabela 2), situando-se abaixo do encontrado para algumas nações altamente desenvolvidas, como o Reino Unido, os Estados Unidos da América e a Suécia, e acima do de países como a Índia, o Chile, a Alemanha e a Venezuela, mais ou menos desenvolvidos que o Brasil (a despeito das precauções que se deve tomar em comparações internacionais a nível de agregados macroeconômicos nem sempre estritamente equivalentes).

Essa expansão do dispêndio público que ocorre em escala mundial, particularmente acentuada nas últimas décadas, vem responder a exigências do progresso social e, nos países em desenvolvimento, à necessidade de viabilizar grandes investimentos em infra-estrutura, como meio de facilitar o processo de crescimento. Parece determinar, nesses casos, tendência de difícil reversão e acarreta, evidentemente, correspondente aumento da carga tributária. É importante, sob este aspecto, que o ônus fiscal se eleve de modo a gerar efeitos redistributivos - seja em termos pessoais, seja em termos regionais - e a permitir a utilização da política fiscal como instrumento de estímulo diferenciado às atividades econômicas privadas. É importante, de outra parte, que se procure tirar partido dessa grande participação do governo no PIB para orientar o dispêndio público com vistas aos objetivos do crescimento e do bem-estar social.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NO PRODUTO INTERNO  
BRUTO - PIB, DEZ EM PAISES SELECIONADOS

PAÍSES	DESPESA DO GOVERNO (% DO PIB)
Reino Unido	43 (a)
Estados Unidos da América	32 (b)
Suécia	28 (c)
Bélgica	26 (d)
Brasil	26 (e)
Índia	24 (d)
Chile	23 (d)
Alemanha	22 (a)
Venezuela	20 (d)
Uruguai	16 (d)

FONTES: Nações Unidas (Statistical Yearbook, 1973) Fundo Monetário Internacional (International Financial Statistics, Junho de 1976), Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia (Sistema de Contas Nacionais - Novas Estimativas, 1974).

NOTAS a) 1969-1972.  
b) 1969-1972 (inclusive governos estaduais e locais).  
c) 1969-1971.  
d) 1969-1973.  
e) 1970-1973 (inclusive governos estaduais e municipais).



Nesse contexto, a experiência brasileira vem logrando relativo êxito. Com efeito, pode-se observar que:

- i) a expansão da carga fiscal vem sendo maior no caso dos impostos diretos (sobre a renda), cuja participação no PIB mais do que duplicou, entre 1949 e 1970/1973, para uma elevação relativa da receita total de menos de 1/3 (tabela 1); isto significa que a política fiscal vem atuando com progressividade, no que respeita à distribuição pessoal da renda;
- ii) a carga tributária também vem funcionando como instrumento de correção dos desequilíbrios regionais de renda, sendo cerca da metade no Nordeste (como fração do PIB regional), quando comparada com a do País como um todo; a política de gastos públicos vem, de outra parte, operando transferências inter-regionais de recursos (que, no caso do Nordeste, correspondem a cerca de 6% do PIB da região)<sup>4</sup>;
- iii) os elevados encargos tributários veem permitindo que se utilize amplamente a política fiscal como estímulo às atividades produtivas (incentivos fiscais regionais, setoriais, as

---

4 Ver, sobre o assunto, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Alguns Aspectos da Experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste", Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 6, nº 2, agosto de 1976, IPEA, Rio de Janeiro, p. 461-488.

exportações etc.), isto é, o uso do planejamento indicativo, compatível com a autonomia de decisões que caracteriza a prática da economia de mercado.

#### O ESTADO-EMPRESA

É fora de dúvida, sem embargo, que, a despeito da participação relativamente constante do dispêndio público direto no PIB, nos últimos 25 anos, ocorreu grande expansão da atividade empresarial de caráter governamental, em áreas que se considera como de sua atuação direta (energia, transportes, comunicações), mas, também - por motivos de segurança ou de ordem prática - em algumas atividades diretamente produtivas (petróleo, siderurgia, insumos básicos).

É esta expansão que determina atualmente participação do setor público (em sentido amplo, vale dizer, incluindo-se a atividade empresarial de governo) no esforço de formação de capital do País certamente superior a 50%.

A tendência para expansão do Estado-Empresa, no entanto, nada tem de necessário ou de irreversível, particularmente no campo das atividades diretamente produtivas, que cabe fundamentalmente à iniciativa privada, sempre que possível nacional, e onde a ação de governo deve assumir funções supletivas, indutoras, catalisadoras.

Cabe referir que o Estado-Empresa vem normalmente ocupando setores de baixa rentabilidade (infra-estrutura), de alta intensidade de capital (siderurgia de produtos planos) ou de

grande significação estratégica (petróleo). Basta verificar (tabela 3) que, entre as mil empresas mais representativas do País em 1974, apenas 122 (11,4%) estavam sob controle estatal mas detinham quase 50% do patrimônio líquido; respondiam, a demais, por somente 22,5% do faturamento e apresentavam a mais baixa relação lucro/patrimônio.

#### A ECONOMIA PRIVADA

De outra parte, entre as mil empresas referidas, as sob controle privado correspondiam a 88,6% do total, apenas 50,5% do patrimônio líquido, mas a 77,5%, do faturamento e 67,1% do lucro líquido, sendo as privadas nacionais as que apresentavam melhor relação lucro/patrimônio.

Na economia privada, todo o esforço governamental está voltado para o fortalecimento da empresa nacional, que se deseja ver atuando com vitalidade e dinamismo, enfrentando setores mais exigentes em tecnologia e capital, se for o caso em associação com empresas governamentais e estrangeiras, mas, preferencialmente, sob a forma de conglomerados privados inteiramente nacionais. É para isso que se concebeu todo um poderoso complexo de mecanismos financeiros e fiscais que é ocioso relembrar.

Mas, com a preocupação de levar a empresa nacional as iniciativas de grande porte que caracterizam o esforço atual de substituição de importações em áreas como siderurgia, metais não-ferrosos, fertilizantes etc., não se deve perder de vista que grande parte da indústria privada nacional ainda repousa sobre a média e pequena empresa (tabela 4).

TABELA 3

BRASIL: IMPORTÂNCIA RELATIVA DAS EMPRESAS SOB CONTROLE ESTATAL E PRIVADO NACIONAL E ESTRANGEIRO, EM 1974 (MIL EMPRESAS MAIS REPRESENTATIVAS).

EMPRESAS, SEGUNDO O CONTROLE	% S/ TOTAL DE EMPRESAS (a) (A)	% S/ TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO (B)	% S/ TOTAL DO FATURAMENTO (C)	% S/ TOTAL DO LUCRO LÍQUIDO (D)	RELAÇÕES			
					$\frac{(A)}{(B)}$	$\frac{(A)}{(C)}$	$\frac{(B)}{(C)}$	$\frac{(D)}{(B)}$
ESTATAIS	<u>11,4</u>	<u>49,5</u>	<u>22,5</u>	<u>32,9</u>	<u>0,23</u>	<u>0,51</u>	<u>2,2</u>	<u>0,66</u>
PRIVADAS	<u>88,6</u>	<u>50,5</u>	<u>77,5</u>	<u>67,1</u>	<u>1,7</u>	<u>1,1</u>	<u>0,65</u>	<u>1,3</u>
Nacionais	61,2	28,4	39,3	38,5	2,1	1,6	0,72	1,4
Estrangeiras	27,4	22,1	38,2	28,6	1,2	0,72	0,58	1,3
TOTAL	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	-	-	-	-

FONTE: Quem é quem na Economia Brasileira (Visão); Guia Interinvest. Elaboração: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

NOTA : a) 1069 empresas (indústria de transformação e extrativa mineral, construção civil, transportes, comunicações, energia elétrica e agropecuária).

TABELA 4

BRASIL: PRINCIPAIS INDICADORES ESTRUTURAIS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO  
EM 1970, POR GRUPOS DE ESTABELECIMENTOS E SEGUNDO O VALOR DA PRODUÇÃO

GRUPOS, SEGUNDO O VALOR DA PRODUÇÃO (EM SALÁRIOS MÍNIMOS DE 1970 <sup>(a)</sup> )	% S/ NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS	% S/ VALOR DA PRODUÇÃO	% S/ TOTAL DO PESSOAL OCUPADO	% S/ SALÁRIOS PAGOS	% S/ IMPOSTOS ARRECADADOS <sup>(b)</sup>	% S/ VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
1 a 640	69,3	3,25	15,5	4,85	1,72	3,56
641 a 1 000	7,23	1,72	3,64	2,37	1,04	1,78
1 001 a 3 000	12,4	6,33	11,2	8,77	4,45	6,72
3 001 a 10 000	6,13	9,90	13,8	12,5	7,84	10,4
10 001 a 70 000	3,77	27,5	29,1	30,1	23,9	27,7
70 000 e mais	0,734	51,3	26,8	41,3	61,1	49,8
TOTAL	<u>100</u> <sup>(c)</sup>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

FONTE: IBGE, Censo Industrial, 1970

NOTAS: a) Maior salário mínimo vigente no País, em 1970 (Cr\$ 156,00 de 1970).

b) Impostos sobre circulação de mercadorias, produtos industrializados e serviços.

c) Inclusive 0,490% sem declaração de valor da produção.

Na verdade, a experiência de outros países, mesmo a dos Estados Unidos da América, tem demonstrado que a pequena e média unidade produtiva tem condição de competir, às vezes com vantagens, com a grande empresa, inclusive em setores de alta tecnologia industrial, como o químico, o eletro-eletrônico, o metal-mecânico. O que se verifica do exame dos principais indicadores estruturais da indústria de transformação do País (tabela 4) é que os mil maiores estabelecimentos (com valor da produção superior aos 70 mil salários mínimos) já respondem por cerca de 50% do valor da produção e da transformação industrial e por mais de 60% dos impostos diretos arrecadados, mas, em contrapartida, sua contribuição ao emprego é de apenas 27%. Uma boa indicação de que, ao lado do estímulo que se deve dar aos grandes empreendimentos privados nacionais em setores prioritários, há que caminhar-se, concomitantemente, para incentivar, de maneira diferenciada, a média e pequena empresa, na busca de uma estrutura de produção equilibrada e sem excessiva concentração de poder produtivo.

