A evolução das funções do govêrno e a expansão do setor público brasileiro [1]

FERNANDO A. REZENDE DA SILVA

1. Introdução: Os índices globais

De acôrdo com os índices globais, o setor público no Brasil apresentou uma expansão considerável nos últimos 20 anos. Tal expansão se refletiu em crescimento significativo do volume de despesas do govêrno e na participação das despesas totais no Produto Interno do País. Os dados disponíveis indicam que entre 1947 e 1968 a despesa total do setor público, excluídas as emprêsas do govêrno, elevou-se de 100 para 455, em têrmos reais; em percentagem do Produto Interno Bruto, a expansão foi da ordem de 18% em 1947 para 24,7% no último ano do período considerado. Se incluídas as estimativas preliminares das despesas efetuadas por emprêsas do govêrno a expansão torna-se um pouco mais acentuada. Entre 1947 e 1965, a despesa total do setor público, com a inclusão das atividades empresariais do govêrno, aumentou sua participação no Produto Interno Bruto de cêrca de 18% em 1947 para 28,%, aproximadamente, em 1965.

Em conseqüência, elevação semelhante é também observada no volume total de recursos necessários ao financiamento da expansão das atividades. A relação entre o total da arrecadação tributária mais o *deficit* do govêrno e o Produto Interno Bruto, no mesmo período, elevou-se de 16,5% em 1953 para cêrca de 28% em 1968.

1 O trabalho utiliza, em parte, material relativo a estudo anterior sôbre as atribuições econômicas do govêrno e as despesas públicas no Brasil, realizado pelo autor e pelo economista Wanderly de Almeida, então associado ao IPEA. Utiliza, igualmente, informações contidas em trabalho não publicado de Michèlle Guerard sôbre o Setor Público Brasileiro.

Nota de Redação — *Fernando Antônio Rezende da Silva fêz o curso de mestrado na Universidade de Vanderbilt, pertence ao quadro de economistas "senior" do IPEA/INPES, e coordena o Projeto de Pesquisa sôbre Avaliação do Desempenho do Setor Público.*

É interessante notar que a maior parte da expansão observada ocorreu até 1960, quando o total de recursos manipulados pelo govêrno já representava cêrca de 23% do PIB. O aumento mais acelerado na carga tributária registrado a partir de 1964 deve-se à determinação de reduzir a participação do *deficit* no financiamento da expansão das despesas, tendo em vista os objetivos de combate à inflação, conforme veremos mais adiante.

A simples observação dos índices globais tem levado a afirmações de superdimensionamento do setor público brasileiro, baseadas em comparações internacionais. A participação do setor público na economia brasileira estaria no nível daquelas registradas em países de elevado grau de desenvolvimento (Quadro 1).

Entretanto, conforme demonstrado mais adiante na Seção 4, a evidência estatística não sustenta a hipótese de existência de uma correlação elevada entre o nível de renda *per capita* e o grau de participação governamental na economia.

O aspecto importante a salientar consiste em que dados agregados sôbre o volume total de gastos do govêrno representam um somatório de participações do govêrno em diferentes atividades, cuja expansão, por seu turno, está relacionada a uma série de outros fatôres que não apenas o nível de renda *per capita* do país considerado. Em particular, uma elevada participação do setor público no Produto Interno Bruto pode refletir uma acentuada participação governamental com o propósito de acelerar o ritmo de crescimento econômico. Neste caso, a relação seria inversa. A elevação da participação das despesas totais do govêrno no PIB seria promovida com o propósito de aumentar o próprio nível do produto, e não uma decorrência de um elevado nível de desenvolvimento. Segundo Martin e Lewis,[2] a observância empírica de dados relativos a países de diferentes níveis de desenvolvimento indica que uma participação do govêrno na economia da ordem de 19% a 22% do PIB não poderia ser considerada exagerada.

As observações anteriores conduzem à conclusão de que a simples observação dos índices globais de relação entre despesas e tributos

[2] Martin, Alison e Lewis, W. Arthur, "Patterns of Public Revenue and Expenditure". *The Manchester School of Economic and Social Studies* (vol. XXIV, set. 1956).

QUADRO 1

Demanda de bens e serviços do setor público [a]
Participação na despesa interna bruta em 32 países
Média 1961-64

PAÍSES	TOTAL DE GASTOS EM % DO PIB			PIB Per Capita (Em US$) (e)
	Govêrno Geral	Emprêsas Públicas	Total Setor Público	
Suécia	21.9	5.6	27.5	2.095
Reino Unido	19.3	5.1	24.4	1.698
BRASIL(d)	*21.0*	*2.4*	*23.4*	*156*(f)
Holanda	19.5	3.6	23.1	1.431
Áustria	17.9	4.9	22.8	1.033
Estados Unidos	21.7	0.7	22.4	3.002
Noruega	19.0	2.1	21.1	1.882
Canadá	18.4	2.3	20.7	2.106
França	15.8	4.6	20.4	1.579
Japão	19.8(b)	(b)	19.8	718
África do Sul	14.9	4.4	19.3	700
Austrália	19.3	(b)	19.3	1.807
Zâmbia	17.2	2.0	19.2	264
Dinamarca	16.7	2.1	18.8	1.684
Equador	18.5(b)	(b)	18.5	194
Portugal	17.1	1.2	18.3	418
Panamá	14.3	2.4	16.7	483
Birmânia(c)	16.6(b)	(b)	16.6	80
República da Coréia	15.3	1.3	16.6	143
Tanzânia	16.6(b)	(b)	16.6	82
Costa Rica	14.8	1.4	16.2	270
Irlanda	14.8	1.1	15.9	895
Bolívia	12.4(b)	(b)	12.4	418
Honduras	10.7	1.6	12.3	195
Filipinas	11.4(b)	(b)	11.4	129

FONTE: ONU, *Yearbook of National Account Statistics 1965*. Para o Brasil, os dados relativos a despesas do govêrno são da Fundação Getúlio Vargas, Contas Nacionais e Contas das Emprêsas Públicas.

(a) Para o govêrno geral, consumo e formação bruta do capital fixo (FBCF). Para as emprêsas públicas, sòmente FBCF.
(b) FBCF das emprêsas públicas está incluída no govêrno geral.
(c) Média 1961-63.
(d) Média 1961-68.
(e) Produto Interno Bruto a custo de fatôres em 1963 ou 1964, convertido a US$ com taxas de paridade de poder de compra da ONU.
(f) As estimativas de renda *per capita* em dólares para o Brasil divergem de acôrdo com a taxa de conversão utilizada. Nesse caso, o resultado obtido é muito inferior ao valor normalmente citado, embora, em têrmos relativos, as observações efetuadas mantenham-se inalteradas para qualquer estimativa considerada.

e o Produto Interno Bruto é insuficiente para a avaliação do processo de expansão das atividades do setor público e para permitir conclusões acêrca da dimensão do setor. É necessário que a avaliação seja feita a partir da identificação das principais atribuições econômicas do Estado e do papel da diversificação dessas atribuições como determinante do crescimento das despesas totais do govêrno. Por outro lado, a forma pela qual a expansão das despesas é financiada é também importante, tendo em vista os diferentes efeitos de políticas de financiamento da expansão dos gastos sôbre o nível e distribuição da Renda Nacional.

2. As atribuições econômicas do govêrno e a dimensão do setor público

2.1. As atribuições econômicas do govêrno

De acôrdo com a classificação tradicional de Musgrave [3], as atribuições econômicas do govêrno enquadram-se em três grandes categorias:

a) promover ajustamentos na alocação de recursos;
b) promover ajustamentos na distribuição da renda;
c) manter a estabilidade econômica.

Ajustamentos na alocação de recursos são requeridos, sempre que não forem encontradas condições que assegurem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia, através do funcionamento do mecanismo de determinação dos preços no mercado. Os casos mais importantes a serem considerados referem-se à possibilidade de existência de economias externas, ou a problemas de satisfação de necessidades coletivas. O primeiro é usualmente utilizado para justificar a intervenção do govêrno em atividades relacionadas à expansão da infra-estrutura econômica. A construção de uma estrada, por exemplo, ao induzir a expansão da atividade econômica na região, pode promover um resultado sôbre o nível da Renda Nacional muito superior ao resultado individual do empreendimento do ponto de vista do setor privado. Nesses casos a ren-

[3] Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (New York, McGraw Hill, 1969).

tabilidade do projeto, considerados os efeitos diretos e indiretos sôbre a atividade econômica na região, é bastante superior à rentabilidade que resulta da apreciação isolada do empreendimento. A intervenção do govêrno visando a orientar a aplicação de recursos nesse setor é, portanto, justificada.[4]

O segundo caso refere-se à produção de bens cujas características especiais de demanda tornam o mecanismo de determinação de preços no mercado totalmente incapaz de orientar a aplicação de recursos com a finalidade mencionada. Êsses bens que, segundo definição de Paul Samuelson[5] seriam chamados de "bens públicos", distinguem-se dos demais principalmente pela indivisibilidade de consumo; isto é, devem ser consumidos por todos independentemente de manifestação individual de preferências. Exemplos clássicos dêsse tipo de bem são fornecidos por serviços de segurança e justiça. As exigências de manutenção da ordem interna e externa e de defesa nacional constituem uma necessidade coletiva da comunidade. Todavia, na medida em que é impossível avaliar a quantidade dêsses serviços que é consumida pelos diferentes indivíduos, a determinação de um preço através do mercado pelo mecanismo clássico de oferta e demanda torna-se impossível. Na ausência de um preço de mercado a alocação de recursos para a produção dêsses bens por parte do setor privado torna-se, também, impossível. Daí a exigência da intervenção do govêrno com o objetivo de satisfazer essas necessidades coletivas, utilizando a tributação para obter os recursos necessários à produção dêsses bens e repartir o ônus entre os diferentes habitantes da comunidade.

Um caso intermediário entre os bens públicos acima definidos e os bens de mercado seria constituído por bens que, embora passíveis de exploração pelo setor privado, poderiam ser totalmente ou em

4 Um tratamento extenso do problema da análise e cálculo da rentabilidade macroeconômica de projetos de investimento do govêrno é encontrada em E. Bacha e outros, "A Análise da Rentabilidade Macroeconômica de Projetos de Investimento no Brasil", em *Pesquisa e Planejamento* (Vol. 1, n.º 1, junho 1971).

5 Paul Samuelson, "Aspects of Public Expenditures", em *Public Finance, selected readings*. Editado por H. A. Cameron e W. Henderson (New York, Randon House, 1966).

parte produzidos pelo setor público, tendo em vista os benefícios sociais a êles associados. Tal é, por exemplo, o caso dos serviços de educação e saúde. Embora passíveis de serem produzidos pelo setor privado, um elevado nível de preços pode impedir, especialmente em países de baixo nível de renda, o acesso de uma parcela substancial dos habitantes aos benefícios resultantes da oferta dos serviços mencionados. Tendo em vista que substanciais economias externas estão associadas à elevação do nível de educação e de saúde da comunidade, a produção dêsses serviços pelo govêrno, com caráter gratuito ou a preços subsidiados, é considerada necessária. Nesse caso, a exemplo dos bens públicos, os recursos necessários à sua produção teriam que ser obtidos através da tributação, de forma a repartir os encargos pela comunidade. Musgrave denominou êsses bens de "bens meritórios" [6] tendo em vista que seria exatamente o caráter de mérito associado à sua produção que justificaria a intervenção do govêrno com o objetivo de produzir em quantidades superiores àquelas que seriam normalmente produzidas pelo setor privado.

Especialmente no caso de economias subdesenvolvidas, outra situação pode ainda ser considerada nas decisões do govêrno relativas à interferência na alocação de recursos disponíveis. Nesses casos, o propósito de promover o desenvolvimento econômico — e, particularmente, o desenvolvimento industrial — pode determinar a participação do govêrno em atividades diretamente produtivas tendo em vista o desenvolvimento de setores industriais que necessitam de uma escala mínima de operação. Exemplo tradicional é constituído pelo setor siderúrgico. A relativa escassez de recursos e capacidade empresarial do setor privado nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento, aliada aos substanciais efeitos indiretos da expansão dêsse setor sôbre a atividade econômica em geral, tem motivado a participação governamental nesses setores em países que objetivam acelerar a taxa de crescimento econômico.

No que se refere à necessidade de ajustamentos na distribuição da renda, é importante notar que, numa economia de mercado, a distribuição do Produto Nacional pelos diferentes habitantes do país está condicionada não só à disponibilidade relativa dos fatô-

[6] Também chamados de "bens semipúblicos".

res de produção, como também aos respectivos níveis de produtividade. Isso significa que, na medida em que critérios puramente econômicos de eficiência são considerados nas decisões relativas à utilização dos fatôres de produção, a distribuição da renda gerada pelos habitantes do país pode não ser considerada socialmente aceitável.[7]

Nesse caso, a correção de desigualdades na repartição do produto nacional pode ser efetuada mediante intervenção governamental. O processo mais recomendável com vistas a tal objetivo consiste, exatamente, em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais. De um lado, introduzindo maior progressividade nos tributos de forma a arrecadar mais que proporcionalmente os recursos necessários de grupos de indivíduos de nível de renda elevada. De outro, ampliando despesas de transferência que beneficiem direta ou indiretamente (mediante manutenção de serviços gratuitos — educação e saúde, por exemplo) as classes de renda mais baixa.

A ênfase atualmente concedida à necessidade de extensão dos benefícios do processo de desenvolvimento a todos os habitantes do país constitui argumento importante para explicar a crescente expansão da atividade redistributiva do Estado nas sociedades modernas.

Problemas de estabilidade econômica são importantes, no caso particular de economias subdesenvolvidas, apenas na medida em que a manutenção da estabilidade relaciona-se ao próprio objetivo de promoção do crescimento econômico, tendo em vista que êste é prejudicado pela existência de inflação. A ocorrência simultânea de necessidade de manutenção da estabilidade com propósitos de acelerar a taxa de crescimento econômico tem duplo efeito sôbre as decisões governamentais em matéria de expansão de gastos ou de variação de tributos. De um lado, devem ser considerados os efeitos sôbre a expansão da capacidade produtiva de medidas que obje-

[7] Além da redistribuição da renda gerada entre os indivíduos que contribuíram para a sua formação, tem papel importante na atividade redistributiva do govêrno a manutenção de grupos de indivíduos que por motivos principalmente de idade não integram a população econômicamente ativa do país, e que por êsse mesmo motivo teriam rendimento nulo se critérios puramente econômicos fôssem utilizados. Tal é o caso, por exemplo, das atividades relacionadas ao pagamento de pensões e auxílios a aposentados ou à infância.

tivem elevar o volume total de investimentos. De outro lado, os efeitos sôbre a demanda agregada do aumento dos gastos do govêrno. A expansão da participação do govêrno na economia com o propósito de promover o desenvolvimento econômico fica, assim, condicionada não só às razões apresentadas anteriormente, mas também a possíveis repercussões sôbre a estabilidade econômica. E, nesse caso, variações programadas nos gastos e tributos ficam ainda dependentes da possível eficácia de outros instrumentos de política econômica (principalmente de política monetária) que possam assegurar a compatibilidade entre os dois objetivos mencionados.

2.2. O tamanho do setor público e as funções do govêrno na economia

A discussão anterior sugere que comparações internacionais com relação a tamanho do setor público a partir de índices globais necessitam de maiores qualificações em têrmos das principais atribuições do govêrno na economia.

Excetuado o caso de intervenção com propósitos puramente de manutenção da estabilidade econômica, que teria o principal efeito de provocar flutuações a curto prazo nas despesas e receitas governamentais, variações a longo prazo da participação do govêrno na economia dependem das necessidades de produção dos bens públicos e da maior ou menor ênfase atribuída ao papel do setor público como instrumento regulador da distribuição da renda ou promotor do crescimento econômico.

A análise dos fatôres que determinam as necessidades de gastos nas diferentes funções, bem como as tentativas empíricas de quantificar as hipóteses teóricas estabelecidas são apresentadas na Seção 4. Por enquanto, a observação da distribuição funcional dos valôres agregados inicialmente referidos é suficiente para uma melhor avaliação relativa do tamanho do setor público, especialmente no que se refere à posição brasileira.

Estimativas sôbre a distribuição funcional dos gastos do setor público no Brasil foram realizadas utilizando resultados parciais da pesquisa em andamento no IPEA [8] e informações disponíveis sôbre

[8] "Avaliação do Desempenho do Setor Público (Pesquisa 03, IPEA/INPES, em execução).

os governos estaduais e municipais. Os resultados são apresentados a seguir:

QUADRO 2

Distribuição funcional dos gastos do setor público brasileiro

FUNÇÕES	Estimativa da Distribuição da Despesa por Funções - Em percentagem do PIB (Média 1966-68)
Administração Geral, inclusive Defesa e Segurança e encargos da Dívida Pública	6,0
Educação, Saúde e Previdência Social	11,0
Infra-Estrutura Econ. (Energia Transporte, Comunicações)	4,0
Agricultura, Indústria e Comércio	1,8
Serviços Urbanos	1,5
Outras	1,6

FONTE: IPEA e Subsecretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Comparações internacionais da estrutura dos gastos segundo as diferentes funções do govêrno são prejudicadas por problemas de diferenças de classificação. Todavia, uma base interessante para re-

QUADRO 3

Padrões internacionais de despesa do setor público como percentagem do produto interno bruto (*)

	Valor mediano
Administração Geral, inclusive Defesa, Segurança e Encargos da Dívida Pública	5,7
Educação, Saúde e Previdência Social	6,1
Infra-Estrutura Econômica	3,6
Agricultura e Indústria	2,0
Outros	1,3

(*) O quadro reúne dados para 16 países de diferentes níveis de desenvolvimento, a partir do qual são calculados os valôres medianos. O período em que as informações acima foram obtidas corresponde aos anos de 1953 e 1954. O correspondente valor mediano para o nível de renda *per capita* nos países considerados nesse período era da ordem de 300 dólares.

ferência é apresentada no mencionado estudo de Martin e Lewis,[9] reproduzida no Quadro 3 em forma comparável com os dados apresentados anteriormente.

Os dados atuais do caso brasileiro ajustam-se, à exceção das atividades nos programas de Educação, Saúde e Previdência Social, aos padrões medianos acima referidos. A participação muito maior nessas atividades redistributivas e de produção de bens semipúblicos reflete, provàvelmente, o efeito da recente evolução no pensamento econômico quanto ao papel da melhoria do nível de educação e saúde no processo de crescimento da economia e ao papel do govêrno na redistribuição da renda nacional.

É evidente que a observação de que a estrutura funcional dos gastos no caso brasileiro compara-se, de maneira geral, ao padrão mediano acima indicado, mas não significa admitir a propriedade da magnitude da participação governamental nas diferentes atribuições. A única finalidade é adicionar esclarecimentos que permitam contribuir para identificar o tipo de investigação necessária para explicar a aparente participação exagerada do setor público na economia brasileira revelada pelos índices globais. Isso, conforme mencionado anteriormente, exige a avaliação da magnitude dos gastos em cada programa a partir de comparações com o crescimento das variáveis que explicam as respectivas necessidades de despesa. Êste aspecto será analisado nas seções que se seguem.

3. O crescimento das despesas públicas

3.1. A expansão dos gastos no período 1907-1969

Os dados apresentados no Gráfico 1 permitem observar a expansão do setor público brasileiro a partir de informações sôbre o total de gastos realizados no período 1907/1969. Em que pêse a provável deficiência de estatísticas sôbre a evolução do nível geral de preços anteriormente a 1943, verifica-se que entre essa data e o início do período considerado, o crescimento das despesas públicas no País,

9 A. Martin e W. A. Lewis, *op. cit.* p. 218.

GRÁFICO 1

em têrmos reais, não teria sido muito significativo. Nesse intervalo (37 anos) o total de despesas do govêrno cresceu de 100%, que corresponde ao mesmo crescimento observado na população. De forma que em têrmos *per capita* a despesa do govêrno manteve-se constante no período.[10]

Um maior impulso verificou-se a partir de 1943. Em têrmos reais, o total de gastos duplicou no curto intervalo entre 1943 e 1949, período durante o qual o crescimento do produto real não teria sido muito significativo[11]. Como resultado, a participação do total de gastos do setor público no Produto Interno Bruto elevou-se de 17,8%, em 1939, para cêrca de 19,4%, em 1949 (Quadro 4).

Particularmente nos últimos vinte anos, a expansão dos gastos assumiu proporções consideráveis. Nesse período, o total de des-

10 No mesmo período houve um crescimento estimado na renda dos setores agrícola e industrial da ordem de 190%.

11 Durante todo o período entre 1939 e 1949 o crescimento do Produto Interno Bruto em têrmos reais teria sido apenas da ordem de 60%, segundo dados da FGV.

QUADRO 4

Despesa total do setor público

1947-1968

ANO	EXCLUSIVE ATIVIDADE EMPRESARIAL		INCLUSIVE ATIVIDADE EMPRESARIAL	
	Valôres a Preços de 1968(a)	% do PIB(b)	Valôres a Preços de 1968(a)	% do PIB
1947	5 412,8	17,70	5 616,8	18,37
1948	6 279,9	18,42	6 437,4	18,91
1949	7 533,7	19,36	7 680,7	20,44
1950	7 948,8	19,81	8 065,6	20,29
1951	7 991,4	19,48	8 104,4	20,02
1952	8 403,1	20,00	8 559,7	21,15
1953	9 867,5	19,94	10 033,5	21,85
1954	9 504,0	20,04	9 974,6	20,61
1955	9 949,1	19,88	10 365,3	20,03
1956	11 575,4	20,60	11 917,7	21,68
1957	12 801,7	21,84	13 724,8	23,32
1958	14 344,8	22,31	15 296,5	24,59
1959	13 791,7	22,84	15 185,1	24,71
1960	15 446,8	23,11	17 015,6	25,70
1961	16 932,0	23,57	19 375,9	27,37
1962	18 339,8	23,70	20 617,9	27,13
1963	18 835,5	23,54	21 125,3	26,71
1964	18 975,2	23,50	20 940,9	26,15
1965	20 540,8	23,47	22 784,7	28,03
1966	21 092,7	24,10		
1967	22 674,9	24,48		
1968	24 612,6	24,79		

FONTE: FGV, IBRE: Centro de Estudos Fiscais.

(a) Em Cr$ milhões. Utilizado o deflator implícito do PIB.

(b) Médias móveis trienais no período 1948-1967.

pesas do setor público, exclusive emprêsas do govêrno, cresceu cêrca de 5 vêzes em têrmos reais. Em relação ao PIB, as despesas expandiram-se de 19,8%, em 1955, para 23,1%, em 1960, após um período intermediário onde a relação permanece pràticamente estável. Êste último valor manteve-se inalterado até 1964, quando nôvo impulso elevou a participação de gastos do govêrno no PIB para 24,7% em 1968.

Duas observações importantes sumariam o processo evolutivo acima descrito:

a) a intervenção do govêrno na economia, medida pela participação das despesas no Produto Interno Bruto, cresceu juntamente com o crescimento econômico do País. O ritmo de crescimento tornou-se particularmente acelerado a partir de 1947;

b) o incremento da participação do govêrno na economia não se efetuou, todavia, de maneira harmônica. Pelo contrário, a expansão observada em todo o período foi fruto da alteração de períodos de bruscas elevações com períodos de relativa estabilidade.

3.2. As hipóteses teóricas sôbre crescimento das despesas públicas

Algumas generalizações sôbre o comportamento dinâmico das despesas públicas têm sido formuladas. Entre essas destacam-se as contribuições de Adolph Wagner [12] e de Peacock e Wiseman [13] quanto ao estabelecimento de hipóteses teóricas que expliquem o processo de evolução do setor público. Em ambos os casos, enfatiza-se o problema da identificação dos determinantes da expansão de gastos do govêrno a partir da análise empírica de dados disponíveis, processo êsse que se vem expandindo substancialmente com a recente ênfase em estudos econométricos [14].

[12] A contribuição de Wagner é resumida por Richard Bird em "The Growth of Government Spending in Canada", *Canadian Tax Foundation*, 1970.

[13] Alan T. Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. (Princeton, Princeton University Press, 1961.)

[14] Ver, por exemplo, os estudos de Frederick L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (N. York, Richard D. Irwin, 1968) e de Richard Musgrave, *Fiscal Systems* (New Haven, Yale University Press, 1969).

A contribuição de Adolph Wagner ao estudo do crescimento e das despesas públicas é sintetizada em têrmos da chamada "Lei de Wagner", que estabelece a seguinte proposição: "À medida em que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do govêrno na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país". As razões apontadas para a formulação de tal hipótese são de três tipos, conforme observa Richard Bird [15].

A primeira, relacionada ao crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização, inclusive o próprio crescimento do número de bens públicos em decorrência de maior complexidade da vida urbana. A segunda, devido ao crescimento das necessidades relacionadas à promoção do bem-estar social (educação e saúde), cuja demanda deveria crescer com o crescimento econômico do país. A terceira, face ao desenvolvimento de condições para a criação de monopólios, em virtude de modificações tecnológicas e da crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais cujos efeitos teriam que ser reduzidos através de maior intervenção direta ou indireta do govêrno no processo produtivo.

Embora não tenha sido estabelecida a partir de verificações empíricas de preferências individuais por bens públicos durante o processo de crescimento, a argumentação que suporta a Lei de Wagner aproxima-se de tentativas recentes de explicar o comportamento da evolução das despesas públicas a partir de estudos econométricos da demanda dos diferentes componentes da atividade exercida pelo govêrno. Em pràticamente todos os estudos formulados, a renda *per capita,* a população, a densidade demográfica, o grau de urbanização etc. são destacados como variáveis importantes na análise e determinação do crescimento dos gastos nas diferentes funções exercidas pelo govêrno. Na medida em que outros fatôres — principalmente demográficos — evoluem juntamente com o próprio crescimento da renda, a demanda global de bens produzidos pelo govêrno apresenta-se, normalmente, com elasticidade-renda superior à unidade, o que comprova, em parte, a proposição estabelecida ante-

15 Richard Bird, *op. cit.,* p. 70.

riormente. É necessário enfatizar, todavia, que a hipótese formulada refere-se ao crescimento dinâmico da participação do govêrno em um mesmo país. E não pode evidentemente ser comprovada a partir de comparações internacionais que utilizem a relação despesas govêrno/PIB em um ponto do tempo para diferentes países.[16]

Peacock e Wiseman, por outro lado, abordam o problema de crescimento das despesas públicas de um ângulo completamente diferente. Para êles, o crescimento dos gastos totais do govêrno em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatôres que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo govêrno. Isto é, o crescimento das atividades do govêrno é limitado pelas possibilidades de expansão da oferta, estas por seu turno limitadas pelas possibilidades de incremento na tributação.

Os indivíduos, segundo Peacock Wiseman, teriam, assim, comportamento diferente quanto à demanda de bens produzidos pelo govêrno e quanto à disposição de contribuir com os recursos necessários à produção dêsses mesmos bens. Em particular, a noção individual quanto a níveis desejáveis de carga tributária seria estável em períodos normais, bem como sensíveis à ocorrência de grandes repercussões sôbre a vida da comunidade. A resistência à elevação da carga tributária seria suficiente para impedir um crescimento harmônico dos gastos, a despeito da pressão exercida pelo crescimento da demanda. Esta, por sua vez, far-se-ia sentir quando grandes perturbações de natureza política ou sócio-econômica — tais como as grandes guerras mundiais — contribuíssem para aliviar a mencionada resistência ao incremento na tributação. Êste, tornado efetivo, elevaria imediatamente o total de gastos aos novos níveis permitidos pelo incremento na disponibilidade de recursos. Êsse efeito de fatôres exógenos sôbre o comportamento dos gastos foi chamado de "efeito translação",[17] reconhecido pelos autores como o principal fator a explicar o processo evolutivo das despesas governamentais a partir da análise empírica da experiência da Grã-Bretanha.

Além das guerras mundiais, períodos de grande depressão econômica, como a década dos trinta, ou de acentuado processo infla-

16 Êsse ponto também foi notado por Bird, *op. cit.*, p. 76.

17 "Displacement effect".

cionário, têm sido mencionados como fatôres capazes de provocar o "efeito translação" acima referido. O caso da inflação é típico e interessa de perto à experiência brasileira e de outros países em processo de desenvolvimento. Na medida em que os indivíduos sofram de ilusão monetária, o limite à expansão dos gastos impôsto pela resistência a aumentos na carga tributária pode ser superado utilizando a inflação como um substituto para aumento dos tributos. Neste caso a expansão dos gastos é financiada com a emissão de papel-moeda, através do mecanismo normalmente chamado de "poupança forçada". Como o processo só funciona enquanto persistir a ilusão monetária e como esta tende a desaparecer à medida que a inflação perdura, o efeito sôbre o nível relativo das despesas do govêrno no Produto é transitório, assumindo, assim, as características do "efeito translação" acima citado.

Além do "efeito translação", Peacok e Wiseman identificam outro efeito importante no processo de crescimento dos gastos do setor público: o "efeito concentração".[18] Êste refere-se à tendência à progressiva concentração das decisões em níveis mais elevados de govêrno, concomitantemente com a própria expansão da participação do govêrno na economia. Essa centralização das decisões — que não significa necessàriamente centralização dos gastos — tem sido grandemente observada em países de organização federal de govêrno, onde o mecanismo decisório é progressivamente centralizado nas mãos do govêrno federal ao mesmo tempo em que a execução direta é atribuída aos governos locais. As razões principais para a ocorrência do fenômeno mencionado estão bàsicamente associadas ao objetivo simultâneo de centralização das decisões para compatibilizar os problemas de política fiscal com a formulação geral de política econômica, e de descentralização das atividades executivas para aumentar a eficiência da atuação do govêrno.[19]

Para a análise secular do crescimento das despesas públicas as contribuições teóricas acima mencionadas parecem complementar-se na tentativa de generalização de princípios que explicam o processo

[18] "Concentration process".

[19] Ver a êsse respeito comentários mais extensos em F. Rezende "Relações Intergovernamentais e Finanças Públicas: O Caso Brasileiro". *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, APEC, 1971.

de crescimento das atividades do setor público. De um lado, a análise de Wagner enfatiza a renda *per capita* como principal variável a explicar a expansão da demanda de bens produzidos pelo govêrno. De outro, Peacock e Wiseman estabelecem que o crescimento do setor público, em que pêse ao crescimento da demanda, estaria limitado pelas possibilidades de expansão da oferta, a qual, por sua vez, é limitada pela possibilidade de crescimento da tributação. Isso significa que embora a longo prazo a participação das despesas do govêrno na renda nacional cresça, o processo de crescimento não deve apresentar-se harmônico, mas sim obedecer a um padrão alternado de períodos de relativa estabilidade com períodos de rápido crescimento.

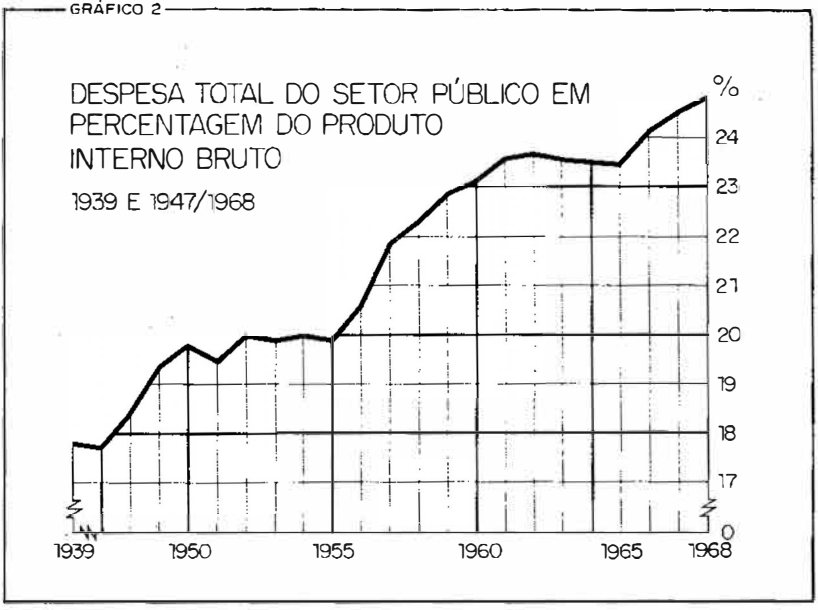
3.3. A experiência brasileira e as hipóteses teóricas

Uma boa aproximação do caso brasileiro às formulações teóricas apresentadas no item anterior é proporcionada pela análise gráfica retratada no Gráfico 2.

Em particular, a ocorrência do "efeito translação" a que se refere o estudo de Peacock e Wiseman é notada particularmente nos períodos 1947-1950, 1955-1960 e 1965-1968. No primeiro caso repetem-se as observações com relação ao efeito de grandes guerras. No período 1955-1960, a política desenvolvimentista com a utilização do mecanismo inflacionário para financiamento da expansão dos gastos públicos teria sido o principal fator a explicar o rápido crescimento exigido pela disposição de acelerar o ritmo de crescimento econômico do País. Tal fato pode ser, inclusive, observado a partir do exame dos dados apresentados no Quadro 5. No período em exame, o total do *deficit* do govêrno — financiado pràticamente em sua totalidade por emissão de papel-moeda — elevou-se de 0,73% para 2,87% do Produto Interno Bruto, fazendo com que nesse mesmo período o total de recursos disponíveis para aplicação pelo setor público se elevasse de 16,5% para 22,8% do PIB.

No intervalo 1960-1963, em que pêse a continuidade no crescimento da relação *deficit/PIB* (atingiu 4,2% em 1963), o total de recursos disponíveis manteve-se estável devido à redução na arrecadação tributária. Nesse período a continuidade do processo inflacionário teria acabado com os possíveis efeitos da ilusão monetária

GRÁFICO 2



sôbre a disponibilidade real de recursos para o setor público através utilização do mecanismo de emissão. Cessou, assim, o efeito da inflação sôbre a disposição individual de aceitar a elevação nas contribuições para a expansão dos gastos do govêrno.

A partir de 1964, a disposição do govêrno de promover o crescimento econômico simultâneamente com a estabilidade do nível de preços modificou substancialmente a política de financiamento dos gastos. A redução do *deficit*, tornada imperiosa pela política anti-inflacionária, exigia em contrapartida uma elevação da carga tributária, de forma a não reduzir o total de recursos disponíveis para aplicação pelo setor público tendo em vista não comprometer o objetivo simultâneo de promover o crescimento da economia. Novamente, condições excepcionais — que poderiam ser enquadradas dentro das perturbações sociais consideradas como capazes de alterar a disposição dos indivíduos quanto à aceitação de incremento nos níveis de tributação — contribuíram para tornar possível o incremento necessário na carga tributária. Entre 1963 e 1968, a carga tributária elevou-se de 18,0% para 26,7% do PIB, elevação essa par-

cialmente utilizada para reduzir a participação do *deficit* no PIB a níveis inferiores àqueles existentes em 1956. A elevação total nos recursos disponíveis (22,2% do PIB, em 1963, para 27,9% em 1968) foi bastante inferior à elevação total da carga tributária conforme pode ser observado no Quadro 5. É importante notar que nesse período o "efeito translação" não foi totalmente evidenciado mediante simples observação do crescimento da relação despesas totais/PIB (Gráfico 2). A sua importância só fica perfeitamente caracterizada com a observação acima sôbre a alteração na estrutura do financiamento.

Embora a análise precedente revele a conformidade da experiência brasileira quanto ao processo de evolução global dos gastos do

QUADRO 5

Recursos do setor público em percentagem do PIB

ANO	Receita Tributária (a)	*Deficit* (b)	Total dos Recursos (a+b)
1947	14,98	—	
1948	14,95	—	
1949	15,14	—	
1950	14,92	—	
1951	17,01	—	
1952	15,91	—	
1953	15,85	0,62	16,47
1954	16,93	0,64	17,57
1955	15,65	0,73	16,38
1956	16,96	1,93	18,89
1957	17,09	3,34	20,43
1958	19,95	1,95	21,90
1959	20,83	2,04	22,87
1960	20,11	2,78	22,89
1961	18,81	3,39	22,20
1962	17,79	4,26	22,05
1963	18,00	4,23	22,23
1964	19,35	3,16	22,51
1965	21,81	1,61	23,42
1966	24,12	1,09	25,21
1967	23,35	1,64	24,99
1968	26,68	1,24	27,92

FONTES: IBRE, FGV: Centro de Estudos Fiscais.
Banco Central do Brasil, Relatórios anuais.

govêrno, com as formulações teóricas sôbre o comportamento dinâmico das despesas públicas, não é ainda suficiente para justificar considerações mais profundas sôbre a propriedade ou não dos níveis atingidos de participação do govêrno na economia. Essa, conforme foi ressaltado anteriormente, relaciona-se ao grau de expansão das diferentes atribuições econômicas do govêrno, que não é revelado pela análise global do processo evolutivo acima efetuada. A formulação de Peacock e Wiseman estabelece que grandes transformações sociais dão oportunidade ao govêrno de promover uma expansão de despesas que poderiam ter sido consideradas necessárias anteriormente, e cuja efetivação estava dependendo da possibilidade de obterem-se os recursos indispensáveis. A investigação adicional necessária trata exatamente de verificar que tipos de funções teriam sido desenvolvidas durante os períodos de rápida expansão dos gastos, com a finalidade de situar devidamente o problema da avaliação relativa do tamanho do setor público. Êsse o objetivo do capítulo seguinte.

4. A diversificação das funções do govêrno

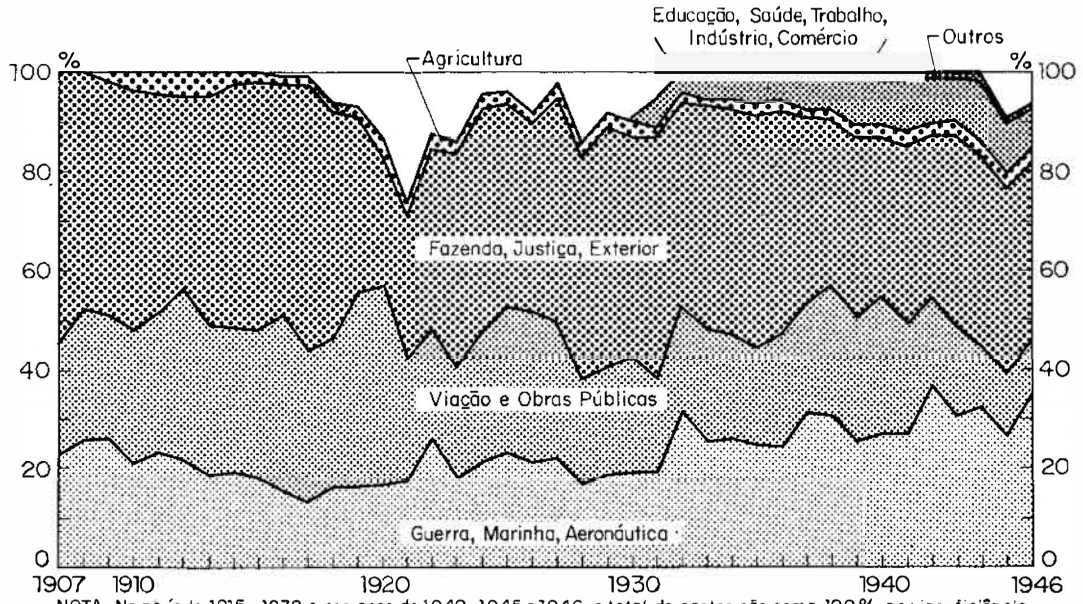
4.1. As funções do govêrno no período 1907-1947

Embora não existam informações detalhadas sôbre a distribuição funcional dos gastos do setor público no período indicado, algumas observações gerais podem ser extraídas a partir da evolução das despesas segundo os diferentes órgãos encarregados de sua execução. Tais informações, no que se refere ao Govêrno Federal, são apresentadas no Gráfico 3. Note-se que a classificação por Ministério é insuficiente, uma vez que não identifica perfeitamente a natureza das atribuições exercidas pelas diferentes unidades.

Em que pêse às deficiências apontadas, a estrutura dos gastos segundo as diferentes unidades executoras não sugere qualquer alteração substancial nas funções governamentais no período até 1930. De acôrdo com a tradição neoclássica, as atribuições do govêrno resumiam-se em sua quase totalidade à produção dos bens públicos (justiça, segurança, defesa) e às atividades relacionadas ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica (viação e obras); às quais adicionam-se gastos necessários à manutenção da atividade encar-

GRÁFICO 3

ESTRUTURA DAS DESPESAS DO GOVÊRNO FEDERAL, SEGUNDO AS DIFERENTES UNIDADES EXECUTORAS



NOTA - No período 1915 - 1932 e nos anos de 1940, 1945 e 1946, o total de gastos não soma 100% por insuficiência das informações disponíveis.

regada da coleta e administração dos recursos necessários à manutenção das atividades mencionadas (Fazenda). Registra-se participação insignificante no total de despesas executadas por intermédio do Ministério da Agricultura.

A partir de 1930, registrou-se o aparecimento de dois novos órgãos especìficamente ligados a programas de natureza social (educação, saúde, trabalho e previdência social). Embora não se possa afirmar que inexistiam gastos dessa natureza em períodos anteriores (poderiam estar incluídos nas despesas executadas por outros órgãos), tal fato reflete uma nova disposição do govêrno de expandir as atividades relacionadas à produção de "bens meritórios", o que, por sua vez, seria compatível com preocupações universais semelhantes, como resultado das modificações provocadas pela grande depressão econômica da época. No caso brasileiro, a ênfase nas atividades mencionadas está ainda, provàvelmente, relacionada ao início da II República, e ao conseqüente desenvolvimento dos programas de assistência e previdência que teve lugar com o govêrno instalado pela Revolução de 1930. Nos últimos anos do período, o total de despesas executadas através dos respectivos ministérios já somava cêrca de 10% do total dos gastos do Govêrno Federal. Enquanto as atividades relacionadas à defesa nacional absorviam cêrca de 30%, as despesas realizadas à conta das atividades gerais do govêrno foram responsáveis por cêrca de 35% do mesmo total.

4.2. Evolução das funções do govêrno a partir de 1947

4.2.1. A expansão das atividades nos diferentes níveis de govêrno

Uma primeira aproximação à análise dos reflexos da diversificação das atividades do govêrno sôbre o ritmo das despesas do setor público a partir de 1947 pode ser tentada a partir da análise da evolução dos gastos nas diferentes esferas de govêrno.

Conforme indica o Quadro 6, a aceleração do ritmo de crescimento das despesas do setor público federal — Govêrno pròpriamente dito, Autarquias e Emprêsas Públicas — deveu-se, bàsicamente, à expansão das despesas dos órgãos da administração indireta. As despesas da administração direta, em percentagem de Produto Interno Bruto, apresentaram-se relativamente estáveis no pe-

ríodo. O valor registrado em 1968, da ordem de 6,4%, foi inferior àquele vigente no início do período.

A expansão de autarquias e emprêsas públicas processou-se em dois níveis diferentes. De um lado, registrou-se uma expansão acentuada no número de órgãos existentes com a criação de novas autarquias e emprêsas do govêrno no período. De outro lado, a própria expansão e ampliação de atividades dos órgãos já existentes.

Em 1947, existiam cêrca de 30 autarquias, entre as quais as do sistema de previdência e assistência social (IAP's, SESI, SESC, SENAC, SENAI etc.) destacavam-se do ponto de vista de volume de recursos movimentados. Durante o período analisado o número de

QUADRO 6

Despesa do govêrno federal, autarquias federais, estados e municípios e emprêsas públicas em % do PIB

ANO	Govêrno Federal	Autarquias Federais	Estados e Municípios	Total Exclusive Emprêsas Públicas	Emprêsas Públicas	Total Inclusive Emprêsas Públicas
1947	7,3	2,0	7,8	17,1	0,7	17,8
1948	7,8	2,7	7,9	18,3	0,5	18,8
1949	8,7	2,9	8,3	19,8	0,4	20,3
1950	8,3	2,9	8,7	19,9	0,3	20,2
1951	7,3	2,9	9,5	19,7	0,3	20,0
1952	6,6	2,8	9,5	18,8	0,4	19,3
1953	7,8	3,6	10,0	21,5	0,4	21,8
1954	6,5	3,6	9,4	19,5	1,1	20,6
1955	6,8	3,5	8,8	19,2	0,9	20,0
1956	8,6	3,6	8,7	21,0	0,7	21,7
1957	7,6	4,2	9,8	21,7	1,8	23,5
1958	8,1	4,4	10,4	22,9	1,7	24,6
1959	7,6	4,8	9,9	22,4	2,5	24,9
1960	7,9	4,7	10,6	23,3	2,7	26,0
1961	8,8	5,0	10,1	23,9	4,0	27,9
1962	8,8	5,1	10,1	24,1	3,6	27,7
1963	8,6	4,8	10,4	23,7	3,6	27,3
1964	8,5	5,0	10,1	23,6	3,0	26,6
1965	7,7	5,7	11,3	24,8	3,3	28,1
1966	7,5	6,1	10,0	23,6	—	—
1967	7,2	7,1	10,8	25,1	—	—
1968	6,4	7,6	10,9	24,8	—	—

FONTE: IBRE, FGV: Centro de Estudos Fiscais e Centro das Contas Nacionais.

autarquias elevou-se para mais de 80, refletindo, principalmente, uma participação maior do govêrno em setores econômicos, tais como: construção de estradas, portos, desenvolvimento regional, abastecimento, defesa de produtos primários (DNER, IBC, IAA, INM, SUDENE, CMM, DNPVN, DNOS, CNEN, SUDAM etc.). Em 1968, as autarquias absorviam mais da metade da receita federal orçamentária e extra-orçamentária, contribuindo com cêrca de 50% do total da despesa dêsse setor e sendo responsável por 70% do total dos investimentos federais (Quadro 7). Em percentagem do PIB, o total de despesas das autarquias federais elevou-se de cêrca de 2,0%, em 1948, para 7,5%, no último ano do período considerado.

QUADRO 7

Autarquias federais

Participação percentual na receita e na despesa da União

ANO	Receita Corrente	Despesa Total(*)	Formação Bruta de Capital Fixo
1947	29	21	30
1948	29	26	45
1949	34	25	39
1950	33	26	34
1951	29	28	41
1952	33	29	33
1953	34	31	37
1954	31	36	37
1955	36	34	39
1956	36	29	37
1957	43	35	37
1958	37	35	47
1959	38	39	48
1960	37	37	58
1961	53	36	52
1962	51	37	57
1963	54	36	63
1964	53	37	54
1965	56	42	61
1966	58	45	62
1967	70	50	73
1968	57	54	69

FONTE: IBRE, FGV: Centro de Estudos Fiscais.

(*) Despesa corrente + Formação Bruta de Capital Fixo.

No que se refere às emprêsas do Govêrno Federal a expansão foi consideràvelmente elevada no período 1956-1962. Conforme os dados do Quadro 6, foi relativamente insignificante a participação das despesas de emprêsas públicas no Produto Interno Bruto — menos de 1% — no início do período. Essa situação permaneceu mais ou menos estacionária até 1956. A partir de 1957, expansão considerável pode ser observada, tendo o total das despesas de emprêsas do govêrno atingido a 4,0% do Produto em 1961. Nos últimos anos do período, fruto da política adotada a partir de 1964 visando a combater a ineficiência das emprêsas públicas e transferir à iniciativa privada aquêles setores nos quais a atividade empresarial do govêrno não havia apresentado resultados satisfatórios (como foi o caso do setor automobilístico), observou-se uma ligeira reversão na tendência ao crescimento relativo observado a partir de 1957. Todavia, a participação manteve-se ainda em níveis elevados. Foi de cêrca de 3,0% do Produto Interno Bruto em 1965, último ano para o qual dispõe-se de estimativas sôbre as despesas de atividades empresariais da União.

É importante observar que essa elevação foi o resultado da expansão das atividades do govêrno em setores considerados prioritários para a aceleração do crescimento econômico do País. O desenvolvimento das emprêsas do govêrno ocorreu, principalmente, nos setores de energia (petróleo e energia elétrica), mineração, transporte, crédito e comercialização.

No que respeita ao setor público federal, portanto, a expansão registrada nos índices globais de participação de despesas e receitas no Produto Interno refletiram principalmente uma ampliação das atividades de govêrno em áreas não tradicionais. Verificou-se, bàsicamente, um aumento acentuado de atividades relacionadas com a promoção do crescimento econômico — energia, transportes, financiamento — a par de atividades relacionadas à distribuição da Renda Nacional, representadas por expansão simultânea do sistema de previdência social.

Quanto a governos estaduais e municipais, ocorreu a expansão da participação relativa dos dispêndios no Produto da ordem de 2% entre o início e o fim do período. Em 1947, a participação girava em tôrno de 8%, tendo-se elevado para pouco mais de 10% em 1968.

É importante notar que a expansão observada na despesa de governos locais deveu-se em grande parte à simultânea aceleração do volume de transferência de receitas arrecadadas pelo Govêrno Federal para Estados e Municípios, com destinação específica. De acôrdo com os dados do Quadro 8, a relação entre o volume de transferências recebidas pelos governos locais à conta dos principais fundos existentes e a despesa total de Estados e Municípios aumentou de cêrca de 4%, em 1947, para 20%, aproximadamente, em 1968.

QUADRO 8

Participação das transferências do IUCL e IUEE nas despesas dos Estados e Municípios [a]

Cr$ 1 000,00

ANO	Total Transf. IUCL+IUEE	Fundo de Participação (b)	Total IUCL+ IUEE+F.P.	Despesa dos Estados e Municípios	Transferência Despêsas em %
1947	0,5	—	0,5	12,9	3,9
1948	0,6	—	0,6	15,4	3,9
1949	0,7	—	0,7	19,1	3,7
1950	0,9	—	0,9	23,7	3,8
1951	1,1	—	1,1	30,6	3,6
1952	1,3	—	1,3	37,7	3,4
1953	1,9	—	1,9	47,0	4,0
1954	1,9	—	1,9	58,8	3,2
1955	1,7	—	1,7	69,2	2,4
1956	1,9	—	1,9	87,1	2,2
1957	5,8	—	5,8	119,2	4,9
1958	7,0	—	7,0	151,4	4,6
1959	11,3	—	11,3	198,1	5,7
1960	13,3	3,1	16,4	291,3	5,6
1961	25,3	4,4	29,7	400,7	7,4
1962	37,3	9,0	46,3	648,8	7,1
1963	70,9	11,5	82,4	1 223,0	6,7
1964	146,8	—	146,8	2 224,8	6,6
1965	397,2	32,8	430,0	3 762,0	11,4
1966	543,4	73,3	616,7	5 366,6	11,5
1967	397,1	659,2	1 056,3	7 753,3	13,6
1968	647,5	1 438,5	2 086,0	10 780,9	19,3

FONTE: IPEA.

(a) IUCL = impôsto único sôbre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos.

IUEE = impôsto único sôbre energia elétrica.

(b) Até 1967 corresponde apenas à participação dos municípios na arrecadação dos impostos de Renda e de Consumo.

Parte dos recursos transferidos – aquêles recebidos à conta dos impostos únicos sôbre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos e sôbre Energia Elétrica – tem destinação específica a setores de transporte e energia elétrica e exercem efeito multiplicador sôbre o volume de gastos de governos locais no desenvolvimento da infra-estrutura econômica. Estimativas realizadas indicam que para cada cruzeiro recebido como transferência vinculada aos mencionados programas, os governos estaduais estariam aplicando complementarmente cêrca de dois cruzeiros em recursos próprios, indicando que o volume total de gastos dos governos estaduais nesses programas seria três vêzes superior ao montante de recursos transferidos à conta dos impostos mencionados. A expansão registrada nas despesas dos governos locais, diretamente vinculada à expansão das transferências, reflete também maior participação do Estado em atividades promotoras do desenvolvimento econômico do País.

A partir de 1967, a criação do Fundo de Participação de Estados e Municípios na arrecadação total do Impôsto de Renda e do Impôsto sôbre Produtos Industrializados deu nôvo impulso às transferências federais para Estados e Municípios. Os recursos recebidos à conta dêsse Fundo vêm sendo progressivamente vinculados a determinados setores ou a determinadas categorias de despesa, com o propósito de canalizar os recursos transferidos para setores considerados prioritários do ponto de vista da Política Nacional de Desenvolvimento. As últimas disposições estabelecem que do total recebido pelos Estados (que somaram Cr$ 1 400 milhões em 1968), 50% devem corresponder a despesas com a formação de capital [20] e que, do mesmo total, os seguintes limites mínimos quanto à aplicação por setores devem ser obedecidos: educação 20%; saúde 10%; extensão rural 10%; fundos de desenvolvimento 10% [21].

4.2.2. A evolução da despesa por categorias

A maior ênfase concedida à expansão de atividades não tradicionais pode também ser apreciada a partir da observação da composição

[20] No caso de Estados com receita inferior a Cr$ 250 milhões esta percentagem é reduzida para um mínimo de 30%.

[21] As duas últimas vinculações referem-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal.

dos gastos no período considerado. De acôrdo com a classificação apresentada no Quadro 9, a expansão observada no total dos gastos do setor público em relação ao Produto Interno Bruto do País deve-se quase que totalmente a uma elevação acentuada nos investimentos e nas transferências correntes.

Entre 1950 e 1965 os investimentos governamentais (incluídas as emprêsas do govêrno) quase que duplicaram sua participação relativa no Produto: cêrca de 4,5%, em 1950, para 7,%, em 1965; no mesmo período, as despesas de transferência a indivíduos, mais subsídios concedidos pelo govêrno, apresentaram crescimento ainda superior: de cêrca de 4%, em 1950, para 8%, em 1965.

As despesas de custeio (consumo + pessoal), por seu turno não apresentaram crescimento líquido entre os dois extremos no período considerado. O pequeno acréscimo que se observa até 1963 foi compensado pela redução que se processou a partir de 1964, de tal forma que, em têrmos relativos, a participação das despesas com o custeio das atividades do govêrno em 1968 manteve-se no nível de 11,5% do PIB registrado no início do período.

A expansão dos investimentos e das transferências correntes revela também que o crescimento registrado nas despesas totais do setor público é o resultado, bàsicamente, da ampliação das atividades relacionadas à promoção do crescimento econômico e à melhor repartição do Produto Nacional. É evidente que seria necessário investigar até que ponto essa ampliação das atribuições governamentais tem, de fato, contribuído para a aceleração do ritmo de crescimento econômico do País e para melhor distribuição dêsse acréscimo pela população. Isso envolve a verificação dos efeitos da atividade governamental sôbre o nível e a distribuição da renda que constitui objeto de pesquisas programadas no âmbito do IPEA. É necessário ressaltar, novamente, que a simples comparação internacional dos índices globais para avaliação do tamanho do setor público não conduz a nenhum resultado significativo tendo em vista a diversidade dos elementos introduzidos na comparação.

4.2.3. Os determinantes da expansão das despesas com a execução das diferentes funções

A análise anterior revela que a expansão do setor público — principalmente no que se refere aos últimos vinte anos — é o resultado

de uma contínua expansão da interferência do govêrno em atividades não tradicionais. Primeiro, em decorrência da crescente ênfase na necessidade de intervenção do Estado em atividades de natureza social. Segundo, face à política adotada de promover um ritmo mais acelerado de crescimento econômico do País. As estatísticas apresentadas revelam que, ressalvadas possíveis flutuações de curto prazo, as medidas adotadas tanto no que se refere ao comportamento dos

QUADRO 9

Despesa do setor público por categoria — Em percentagem do PIB

ANO	CUSTEIO		Transferências	INVESTIMENTOS EM CAPITAL FIXO			Outras Despesas de Capital	Total
	Pessoal	Consumo		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1947	6,1	4,5	3,7	2,7	—	2,7	—	17,0
1948	6,3	4,9	3,5	3,6	—	3,6	—	18,3
1949	6,4	5,4	3,8	4,1	—	4,1	—	19,7
1950	6,4	5,3	3,9	4,3	0,2	4,5	0,2	20,3
1951	6,3	5,5	4,1	3,7	0,2	3,9	0,2	20,0
1952	5,9	5,4	4,3	3,2	0,2	3,4	0,3	19,3
1953	6,4	7,4	4,4	3,2	0,4	3,6	0,1	21,9
1954	5,4	6,6	4,2	3,3	0,9	4,2	0,2	20,6
1955	6,0	6,0	4,3	2,8	0,6	3,4	0,3	20,0
1956	7,2	5,9	5,2	2,7	0,4	3,1	0,3	21,7
1957	6,9	5,7	5,2	3,9	0,8	4,7	0,8	23,3
1958	6,6	5,8	5,8	4,7	1,3	6,0	0,4	24,6
1959	6,9	5,6	5,6	4,3	1,7	6,0	0,6	24,7
1960	6,7	6,6	5,2	4,7	1,9	6,6	0,6	25,7
1961	7,5	5,7	6,1	4,3	2,3	6,6	1,5	27,4
1962	7,6	5,0	6,6	4,5	2,4	6,9	1,0	27,1
1963	8,3	5,0	6,2	4,1	1,9	6,0	1,2	26,7
1964	8,3	4,3	6,4	4,2	1,5	5,7	1,5	26,2
1965	7,8	3,7	7,8	4,4	2,4	6,8	1,8	27,9
1966	7,8	3,9	7,9	4,0	—	4,0	1,0	24,6
1967	7,9	3,7	8,4	4,5	—	4,5	0,4	24,9
1968	7,6	3,9	9,1	4,1	—	4,1	—	24,7

FONTES: IBRE, FGV: Centro de Estudos Fiscais.

(a) Govêrno Geral (inclusive autarquias).

(b) Emprêsas Públicas.

(c) Total, inclusive atividade empresarial.

(d) Inclui bàsicamente aquisição de ativos existentes e participações financeiras.

(e) Exclui despesas de custeio das emprêsas públicas.

gastos quanto ao comportamento da estrutura tributária[22] foram orientadas tendo em vista os objetivos de crescimento e redistribuição da renda estabelecidos.

Torna-se evidente, então, que a avaliação do processo de expansão das atividades do setor público deve ser analisada não a partir dos dados agregados mas sim a partir de informações detalhadas sôbre o crescimento da despesa em cada uma das funções exercidas pelo govêrno. E do relacionamento dêsses dados com a evolução no mesmo período dos fatôres que determinam as necessidades de expansão das diferentes funções. Algumas hipóteses estabelecidas nesse particular são apresentadas a seguir, bem como comentários sôbre as tentativas de identificar empìricamente as variáveis mais significantes em cada caso.

4.2.3.1. *Os bens públicos e semipúblicos*

Uma listagem de variáveis que devem influenciar o comportamento das despesas com a produção de bens públicos e semipúblicos parece relativamente simples de estabelecer. Entre elas, população e renda *per capita* sobressaem como os principais fatôres a serem considerados.

O crescimento populacional exerce efeito direto sôbre o volume de bens públicos e semipúblicos. Um maior número de habitantes implica a necessidade de crescimento dos serviços de segurança, o aumento do número de escolas, a ampliação dos serviços assistenciais e de saúde pública etc. Se êsse crescimento populacional faz-se ainda acompanhar por incrementos mais que proporcionais na população urbana e por um alargamento da base da pirâmide etária — como é provável em países em processo de desenvolvimento — os efeitos sôbre as necessidades de expansão dos bens públicos e semipúblicos são, ainda, provàvelmente mais acentuados. Incrementos na urbanização aumentam a demanda de serviços urbanos (ruas, praças, trânsito, saneamento, polícia, bombeiros etc.) e ampliam mais que proporcionalmente, para um dado crescimento populacional, as necessidades de escolas, hospitais, creches, ambulatórios etc. Por outro lado, modificações na estrutura etária da população tendem a reforçar ainda mais a demanda de serviços culturais e assis-

22 Ver Seção 5.

tenciais. Se as alterações implicam aumento da população jovem (alargamento da base da pirâmide) o efeito será maior sôbre a necessidade de gastos em escolas, assistência médica, ambulatórios especializados etc. Se a modificação refere-se a aumento da população inativa por idade elevada, ampliam-se as necessidades de gasto de transferência com pensões, aposentadorias etc.

Em qualquer caso, portanto, as necessidades de expansão da oferta estariam associadas não só ao crescimento vegetativo da demanda — que decorre do crescimento da população, e de modificações estruturais nos caracteres demográficos — como também ao grau de demanda insatisfeita observado inicialmente.

Além do crescimento da demanda de bens públicos e semipúblicos tradicionais, acima referidos, outra causa importante da necessidade de expansão de gastos governamentais com a manutenção dessa atividade relaciona-se à própria ampliação do número dêsses bens à medida que o País se desenvolve. Em primeiro lugar, a elevação do nível de renda *per capita* e do padrão de vida da população amplia o tempo disponível para lazer, o que implica criar demanda de novos tipos de bens públicos: museus, parques, jardins, praias etc. Segundo, o próprio processo de crescimento econômico tem provocado deseconomias externas que implicam a necessidade de manutenção de novos serviços pelo govêrno. Caso típico consiste na poluição do meio ambiente que acompanha o processo de industrialização e que vem criando um nôvo tipo de obrigação para o govêrno: o contrôle da poluição e a preservação dos recursos naturais.

4.2.3.2. *O objetivo de redistribuição da renda e de promoção de crescimento econômico*

Na medida em que a oferta de bens públicos (escolas, hospitais, creches etc.) destina-se, principalmente, a propiciar à população de mais baixo nível de renda o acesso gratuito aos serviços mencionados, um importante fator redistributivo está incluído na manutenção dêsses serviços [23]. Além disso, as próprias necessidades de

[23] É importante notar que a não consideração do aspecto redistributivo dos gastos do govêrno distorce a avaliação global dos esforços do govêrno com a finalidade mencionada. Em particular, é possível, em alguns casos, que a regres-

gastos de transferência (pensões, auxílios, aposentadorias, salário-família etc.) estão relacionadas a modificações identificáveis na estrutura etária da população, conforme mencionado anteriormente. Nessas condições, a análise da expansão dos gastos relacionados ao objetivo governamental de promover uma distribuição da renda mais equitativa, pode, também, ser associada ao estudo do crescimento da demanda com base na evolução das variáveis consideradas.

O mesmo procedimento, todavia, não é aplicável ao estudo dos gastos relacionados à promoção do crescimento econômico (infra-estrutura). Nesse caso, a expansão da oferta estaria muito mais relacionada à necessidade de eliminar obstáculos à expansão da atividade econômica; ao provável efeito multiplicador da expansão dos gastos sôbre a taxa de crescimento da capacidade produtiva da economia; e ao papel atribuído ao govêrno no processo de desenvolvimento.

Os mesmos argumentos justificam a intervenção estatal em atividades diretamente produtivas, visando ao desenvolvimento de setores industriais onde o volume de capital inicial necessário é elevado e onde os prazos de maturação dos investimentos é longo, setores êsses cujas características impedem uma participação mais efetiva do setor privado nos estágios iniciais do desenvolvimento. Tal é o caso, por exemplo, em que o Estado passa a executar atividades empresariais no campo da produção e transmissão de energia elétrica, produção de aço, carvão, petróleo etc.

Com a continuidade do processo de crescimento, embora se reduzam as necessidades de intervenção pioneira em setores industriais, novas obrigações devem ser assumidas. A continuidade do desenvolvimento industrial em bases que assegurem competividade no mercado externo exige um contínuo esfôrço de reaparelhamento visando a aumentar a produtividade industrial. Instrumentos de financiamento à pesquisa tecnológica e ao reequipamento das in-

sividade do sistema tributário seja anulada por uma elevada progressividade das despesas, de forma que o saldo da atuação governamental com o propósito de reduzir desigualdades na distribuição da renda seja positivo. A investigação dêsse aspecto com referência ao caso brasileiro está incluída no programa de pesquisas sôbre o Setor Público do IPEA/INPES.

dústrias tornam-se necessários, além de contínuos melhoramentos no sistema de transportes e comunicação face à necessidade de reduzir os custos pela maior rapidez na movimentação de mercadorias.

4.2.4. A evidência empírica

Análise estatística, objetivando testar empìricamente as hipóteses anteriormente estabelecidas quanto aos determinantes da expansão dos gastos com a execução das diferentes atribuições econômicas do govêrno, foi realizada em estudos recentemente divulgados por R. Musgrave[24] e Frederic L. Pryor[25]. O primeiro utilizando dados referentes a 30 a 40 países de diferentes níveis de renda *per capita*. O segundo, informações relativas a 14 países de características diferentes no que se refere ao grau de centralização das decisões econômicas.

Os resultados obtidos mediante análise *cross-section* internacional com a amostra utilizada nos estudos mencionados não são, de maneira geral, satisfatórios. No estudo de Musgrave a regressão entre a relação dos diferentes componentes da despesa (consumo, transferências etc.) com o Produto Interno Bruto e o nível de renda *per capita* produz baixos coeficientes de correlação. Ademais, nas hipóteses testadas o coeficiente de correlação torna-se não-significativo quando a amostra é dividida em dois grupos de países com base no nível de renda, indicando isto que, no caso dos resultados obtidos para o conjunto da amostra, o coeficiente positivo de correlação reflete uma ligação espúria entre dois grupos de países situados em posições bastante diferentes no diagrama (ver Gráfico 4). O IPEA realizou recentemente uma complementação do estudo de Musgrave visando a introduzir outras variáveis além da renda *per capita* na equação de regressão (população, área etc.).[26] Novamente os resultados obtidos não foram satisfatórios na medida que não foi possível incorporar às equações os efeitos destas variáveis.

24 Richard Musgrave, *op. cit.*

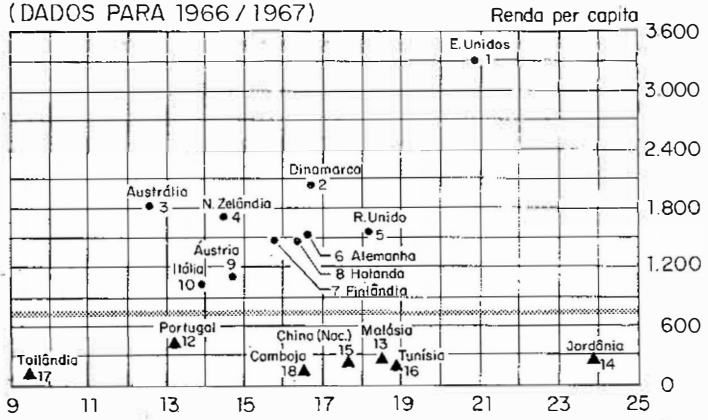
25 Frederic L. Pryor, *op. cit.*

26 As investigações foram realizadas pelo autor e pelo economista Wanderly de Almeida como parte das investigações sôbre o comportamento do Setor Público Brasileiro, para inclusão no documento citado inicialmente.

GRÁFICO 4

CONSUMO DO SETOR PÚBLICO EM % DO PIB E NÍVEL DE RENDA PER CAPITA EM DIFERENTES PAÍSES

(DADOS PARA 1966 / 1967)



A análise *cross-section* internacional, utilizando informações para 38 países de diferentes níveis de desenvolvimento, produziu os seguintes resultados:

$$DC = -1\,017{,}5 + \underset{(7{,}61)}{0{,}0618\,P} + \underset{(2{,}94)}{1{,}138\,Y} \quad , \quad R^2 = 0{,}7461$$

$$DT = -981{,}3 + \underset{(8{,}07)}{0{,}4130\,P} + \underset{(2{,}74)}{6{,}693\,Y} \quad , \quad R^2 = 0{,}7586$$

onde DC e DT representam despesas correntes e totais, em valôres absolutos, P a população em milhares de habitantes, e Y a renda *per capita* em dólares americanos de 1966/1967.[27]

Utilizando-se a forma logarítmica com a redução da amostra para 28 países, os resultados foram os seguintes:

$$\ln DC = 8{,}116 + \underset{(3{,}27)}{0{,}5565\,P} + \underset{(6{,}96)}{1{,}438\,Y} \quad , \quad R^2 = 0{,}7266$$

$$\ln DT = 8{,}287 + \underset{(3{,}27)}{0{,}6451\,P} + \underset{(4{,}61)}{1{,}746\,Y} \quad , \quad R^2 = 0{,}5435$$

27 Os valôres entre parênteses referem-se ao valor do *t* de Student.

Como se observa, população e renda *per capita* aparecem como variáveis significativas a 5% para explicar variações no volume de despesas correntes e de despesas totais do govêrno, tanto em valor absoluto, quanto na forma logarítmica. Em relação ao PIB, as despesas correntes e totais não apresentam correlação significativa com as variáveis utilizadas. Nenhuma correlação é obtida quando se separa a amostra em dois grupos de países segundo os respectivos níveis de desenvolvimento, a exemplo do que já tinha sido observado no estudo de Musgrave.

Problemas de multicolinearidade impediram a separação do efeito de outras variáveis teòricamente importantes, como o grau de urbanização e a estrutura etária da população, tendo em vista a elevada correlação dessas variáveis com a renda *per capita* e o tamanho da população. Os resultados preliminares confirmam a hipótese de Wagner quanto à existência de uma elasticidade positiva e maior do que um para as despesas correntes e totais do govêrno em relação à Renda Nacional. E indicam uma elasticidade menor do que um em relação à população, de acôrdo com as expectativas decorrentes da indivisibilidade dos bens públicos.

O estudo de Pryor é mais detalhado em têrmos de análise do comportamento dos principais componentes dos gastos de consumo do govêrno. As principais hipóteses testadas objetivam definir a influência sôbre o comportamento da estrutura dos gastos de: a) sistema econômico; b) nível de desenvolvimento econômico; c) outros fatôres [28]. Em todos os casos, uma equação da forma abaixo é utilizada para testar as hipóteses teóricas:

$Ei/Y = a\ (Y/p)^{w}\ (A)^{x}\ (B)^{z}$, onde

Ei/Y = relação entre despesas na categoria *i* e o PIB.

Y/P = renda *per capita*

A,B = outras variáveis consideradas importantes na determinação de gastos da categoria i

a, w, x, z = coeficientes da equação de regressão.

[28] População, densidade demográfica, urbanização, industrialização, distribuição da renda, clima, estrutura etária da população, nível de instrução etc.

Uma variável *dummy* (S) é introduzida para representar o sistema econômico dos países utilizados na amostra (S = 0 para economias de mercado e S = 1 para economias centralizadas).

Os resultados obtidos fornecem, segundo o autor, as seguintes principais conclusões:

a) O sistema econômico é variável significativa na determinação de variações na percentagem de gastos em educação, pesquisa e segurança externa (não militar), embora haja evidência de que a importância tenha diminuído entre 1956 e 1962. No caso de gastos com defesa, saúde e bem-estar, o sistema econômico não contribui para explicar as variações na participação de gastos dessa natureza no PIB.

b) Na análise da *cross-section* o nível de desenvolvimento econômico, medido pela renda *per capita,* não aparece como variável importante. A conclusão é oposta quando se analisa a série histórica com as mesmas variáveis. Nesse caso, todavia, aparecem problemas de multicolinearidade devido ao fato de haver elevada correlação ao longo do tempo entre o crescimento da renda e o de outros fatôres considerados.

c) Entre os demais fatôres, a magnitude do Produto Nacional aparece como o principal a explicar as diferenças internacionais quanto à participação relativa de gastos com defesa no Produto Interno Bruto. No caso de despesas com saúde e bem-estar (previdência social), a data de introdução do sistema de seguro social no País parece constituir a principal variável explicativa das diferenças existentes. E a estrutura etária da população afigura-se importante na determinação de certos componentes da despesa com educação.

É importante observar que em todos os estudos mencionados a influência dos fatôres de natureza não puramente econômica — principalmente os fatôres demográficos — não foi notada. Entre outras, possíveis explicações para o fato residem em dificuldades de obtenção de informações comparáveis sôbre volume de gastos nas diferentes categorias, principalmente no caso da utilização de dados para diferentes países[29]. Ademais, a análise *cross-section* inter-

[29] Além dos problemas de diferenças internacionais de critérios de classificação, acrescem as dificuldadees de redução das informações a uma unidade monetária comum.

nacional padece dos problemas de utilizar informações heterogêneas no que se refere a fatôres extra-econômicos que influenciam a participação governamental na economia.

A análise de séries históricas onde problemas de multicolinearidade hajam sido eliminados, ou a análise *cross-section* de dados estaduais em um maior grau de detalhe quanto à estrutura dos gastos, pode fornecer melhores resultados no que se refere à identificação das variáveis mais significativas na determinação dos diferentes componentes das despesas do govêrno. Nesse caso é extremamente importante que a análise possa ser feita em um nível maior de desagregação setorial dos gastos para evitar os problemas de diferentes critérios de classificação.

A comparação dos padrões daí obtidos com a evolução realmente observada constitui informação importante para a avaliação do processo de expansão das despesas do setor público. Espera-se que tal investigação possa ser aprofundada após a conclusão dos trabalhos de desagregação da Conta Consolidada do Setor Público, que faz parte integrante do projeto de pesquisas sôbre o setor público que vem sendo desenvolvido no IPEA/INPES.

5. O financiamento da expansão dos gastos

Também importante do ponto de vista do interêsse de avaliar a evolução do Setor Público Brasileiro, é a análise da forma pela qual a expansão dos gastos — decorrente da diversificação de suas atividades em período — foi financiada.

A forma pela qual a expansão das despesas é financiada repercute de forma diferente sôbre o nível de atividade econômica e sôbre a distribuição dos resultados da produção pelos habitantes do País. Diferentes sistemas tributários apresentam resultados diferentes no que respeita a efeitos sôbre o nível de produção. Resultados também diferentes são observados sôbre a distribuição da Renda Nacional conforme a estrutura tributária vigente seja mais ou menos progressiva. Um sistema tributário regressivo poderá cancelar todos os pretensos benefícios de um programa de transferências de recursos, a grupos de renda mais baixa, que tenha como objetivo reduzir as desigualdades na repartição do Produto Nacional.

A compatibilidade entre o programa de expansão das atividades públicas e a política de obtenção dos recursos necessários ao financiamento do programa elaborado é, assim, fundamental para atingir os objetivos desejados. Essa compatibilização pode ser analisada sob dois aspectos principais:

a) compatibilidade entre o sistema tributário utilizado e os objetivos de crescimento do produto e de redistribuição da renda nacional;

b) compatibilidade entre a escolha de formas alternativas de financiamento da expansão dos gastos do govêrno — aumento da carga tributária ou tolerância do *deficit* orçamentário — e de formas alternativas de financiamento do *deficit,* crédito ou emissão de papel-moeda — com os objetivos de crescimento com estabilidade de preços.

5.1. A evolução da estrutura tributária

Padrões de comportamento no que se refere à evolução da estrutura tributária durante o processo de crescimento econômico têm sido objeto de estudos que objetivam inferir generalizações aplicáveis à análise de casos específicos [30].

De maneira geral, os seguintes fatos são apontados:

a) em períodos anteriores ao processo de crescimento, impostos diretos — principalmente sob a forma de impôsto territorial sôbre a propriedade rural — contribuem com parcela expressiva dos recursos arrecadados pelo govêrno. Essa parcela tende a declinar, em têrmos relativos, à medida em que a economia se expande e o País se desenvolve, devido principalmente à desatualização da base tributária e a problemas de reavaliação do valor da propriedade;

b) em países de baixo nível de renda e nos estágios iniciais do processo de crescimento, a tributação indireta — especialmente os impostos sôbre o comércio exterior — assumem posição predominante. Essa predominância dos impostos indiretos tende a manter-se inalterada mesmo após o país atingir uma posição intermediária no que se refere ao nível de renda *per capita;* nessa fase,

30 Ver, por exemplo, Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development.* (Cambridge, Harvard Law School, 1966).

o relativo declínio de tributos sôbre o comércio exterior é compensado por um rápido crescimento de impostos indiretos sôbre as transações internas;

c) à medida em que são atingidos níveis mais elevados de desenvolvimento econômico, os impostos diretos — agora sob a forma de tributação do rendimento pessoal — voltam a assumir crescente importância. E tendem a representar parcela cada vez mais significativa da receita tributária do govêrno.

Especialmente no que se refere aos aspectos enunciados no item *b*, o caso brasileiro reflete com grande aproximação as expectativas referentes à evolução da estrutura tributária durante o processo de desenvolvimento econômico. Os dados do Quadro 10 são bastante elucidativos a êsse respeito.

No início do século a tributação sôbre o comércio exterior representava cêrca de 50% das receitas arrecadadas pela União (importação) e 40% da receita estadual (exportação); participação esta que declinou progressivamente durante todo o período. Em 1946 essa participação já tinha caído para cêrca de 15% e 5,5%, respectivamente, para atingir níveis insignificantes em períodos atuais. O declínio dos impostos sôbre o comércio exterior é compensado por um crescimento substancial dos impostos indiretos sôbre transações internas. No nível do Govêrno Federal, o impôsto sôbre consumo substituiu o impôsto sôbre importação em ordem de importância na composição da receita da União (27% no período 1965/1967) o mesmo se verificando em nível estadual com o Impôsto sôbre Vendas e Consignações (91% no mesmo período).[31]

Além do impôsto geral sôbre o consumo, observa-se, especialmente nos últimos vinte anos, a criação de impostos específicos sôbre transações com alguns produtos. Tal é o caso, por exemplo, dos impostos únicos sôbre Combustíveis e Lubrificantes e sôbre Energia Elétrica, criados com a principal finalidade de financiar a expansão das atividades governamentais em programas de infra-estrutura econômica. A arrecadação dêsses dois tributos apenas, que representava cêrca de 4% da receita tributária em 1955, passou a contribuir com cêrca de 12% do mesmo total em 1967. O cresci-

31 Atual Impôsto sôbre Circulação de Mercadorias.

QUADRO 10

Arrecadação tributária da União e de governos estaduais
Participação relativa dos principais tributos na receita total

PERÍODO	UNIÃO				ESTADOS	
	Impostos Indiretos			Impostos Diretos	Impostos Indiretos	
	Importação	Consumo (b)	Único s/Combustíveis e Lubrificantes	Impôsto s/Renda	Exportação	Vendas (a)
1907-1914	53,2	10,3	—	—	—	—
1915-1922	34,1	18,7	—	—	41,9	—
1923-1929	39,2	19,8	—	—		
1930-1937	34,2	20,7	—	—	21,6	5,4
1938-1946	16,7	25,6	—	16,8	5,5	43,4
1947-1949	9,3	26,3	5,4	22,6	—	66,2
1950-1952	7,2	24,2	6,2	24,2	—	70,9
1953-1955	3,1	22,6	6,4	24,4	—	69,3
1956-1958	4,1	21,6	6,7	19,8	—	70,4
1959-1961	7,0	23,6	9,5	18,1	—	77,6
1962-1964	5,7	31,6	9,0	17,9	—	84,7
1965-1967	3,8	26,7	10,9	16,4	—	91,2

FONTES: IBGE, Anuários Estatísticos; FGV, IBRE, Centro de Estudos Fiscais.
(a) Impôsto sôbre Circulação de Mercadorias a partir de 1967.
(b) Impôsto sôbre Produtos Industrializados a partir de 1967.

mento na tributação interna contribuiu para manter, no período, a predominância dos impostos indiretos na estrutura tributária do País.

A tributação direta sôbre a renda passou a representar parcela significante da arrecadação federal a partir de 1941/1942. Antes dessa data os valôres registrados corresponderiam a menos de 10% do total de receitas da União. Em 1946 o Impôsto sôbre a Renda chegou a representar cêrca de 23% da receita federal. Todavia, em que pêse o elevado ritmo de crescimento econômico no período posterior à Segunda Guerra, a participação relativa dêsse tributo na receita da União não apresentou tendência crescente. Tal fato reflete, provàvelmente, a maior complexidade na administração dêsse tipo de impôsto e a pequena área de incidência. O número de contribuin-

tes do Impôsto de Renda no País ao longo do período em análise flutuou em tôrno de apenas 1% da população econômicamente ativa.

A partir de 1964, substanciais esforços têm sido realizados para aumentar a participação do Impôsto de Renda. Em que pêse o substancial incremento no número de contribuintes e no volume arrecadado em têrmos reais [32] a partir dessa data, tais resultados não se refletem na estrutura da arrecadação tributária da União, indicando que o crescimento em outros tributos teria sido ainda mais significante.

Como resultado da evolução sumariada, a estrutura tributária atual aproxima-se em têrmos relativos dos padrões observados por Hin-

QUADRO 11

Receita tributária do setor público em percentagem do PIB

ITENS	Brasil-1968 (a)	Estrutura Típica para Países(b) de Nível Médio de Renda (A)	(B)
TOTAL DA RENDA TRIBUTÁRIA	*26,6*	*15*	*27,0*
Tributação Indireta	*16,2*	*8*	*14,4*
Sôbre Transações Internas	15,4	6	10,8
Sôbre Comércio Exterior	0,8	2	3,6
Tributação Direta	*6,8*	*5*	*9,0*
Sôbre a Renda	2,3	—	—
Sôbre a Propriedade Urbana	0,4	—	—
Contribuições para a Previdência Social	4,1	—	—
Outras Receitas	*3,6*	*2*	*3,6*

(a) FGV, IBRE. Centro de Estudos Fiscais.

(b) A coluna (A) apresenta os valôres médios observados por Hinrichs em 9 países de nível médio de renda (entre US$ 250 e US$ 500 *per capita*) e com participação das importações no PNB inferior a 0,20 (Período 1958-1959). A coluna (B) representa a mesma estrutura da coluna (A) em um nível de carga tributária correspondente àquele atualmente observado no Brasil.

32 Entre 1964 e 1968 o número de contribuintes do Impôsto de Renda aumentou de 300 para 600 mil, enquanto a receita expandia-se em 30,2% em têrmos reais.

richs[33] para países de nível médio de renda (entre US$ 250 e US$ 500 *per capita*), embora o nível da carga tributária total seja bastante superior. Os dados a respeito são apresentados no Quadro 11.

Vale a pena notar que, embora predomine a tributação indireta, a participação de tributos sôbre transações com o comércio exterior é insignificante ao contrário do que é observado em outros países de nível de renda semelhante. Outra particularidade interessante refere-se ao fato de que no montante de tributos indiretos parcela substancial refere-se a impostos específicos destinados ao financiamento interno de programas de desenvolvimento da infra-estrutura econômica do País, como é o caso dos impostos únicos sôbre Combustíveis e Lubrificantes e sôbre Energia Elétrica.

5.2. As modificações tributárias e os objetivos da política econômica

5.2.1. Financiamento do *deficit* e estabilidade de preços

O procedimento adotado quanto à forma de financiamento da expansão dos gastos do govêrno variou consideràvelmente no período de 1947 a 1969. Até 1963, conforme se observa no Quadro 5, a expansão das despesas públicas foi financiada pelo aumento simultâneo da carga tributária e do *deficit*. A primeira elevou-se de 15% do PIB, em 1947, para cêrca de 18%, em 1963. No mesmo período a participação do *deficit* no PIB aumentou de 0,6%, em 1953, para 4,2%, em 1963.

A partir de 1964, observou-se tendência inversa nos dois principais itens acima mencionados. A carga tributária elevou-se para cêrca de 22% em 1967 ao mesmo tempo em que a participação do *deficit* no PIB caiu para 1,6% no mesmo ano. Tal modificação foi resultado da necessidade de reduzir o processo inflacionário, cuja principal causa residia justamente na elevação do *deficit* financiado êste em sua quase totalidade pela emissão de papel-moeda.

A revisão do processo de financiamento até então adotado concede maior ênfase ao mecanismo tributário como fonte de captação de recursos para o financiamento dos gastos do govêrno. Adota-se

33 Hinrichs *op. cit.*, p. 36.

uma política mais realista de obter os recursos diretamente do contribuinte ao invés de carreá-los indiretamente pela elevação dos preços que decorre do crescente *deficit* do govêrno. Simultâneamente, com medidas visando a introduzir maior racionalidade no sistema tributário, a mudança de comportamento verificada consistiu numa forma mais justa de distribuir os ônus do financiamento das despesas pela comunidade. A expansão monetária para financiar despesas do govêrno, ao provocar uma elevação geral de preços, onera mais pesadamente os grupos de renda mais baixa, conforme sugere estudo recente sôbre a distribuição da carga tributária por classes de renda.[34]

Duas ressalvas importantes alteram, portanto, o impacto negativo da observação inicial de um aumento na carga tributária bruta nos últimos anos. A primeira corresponde ao fato de que embora a carga tributária tenha-se elevado, a elevação é muito inferior quando analisamos o total da canalização de recursos para o govêrno representada pelo total de tributos mais o *deficit*. A segunda, de que a alteração verificada propiciou uma mais justa distribuição dos encargos decorrentes da expansão dos gastos pela coletividade.

5.2.2. As alterações tributárias, a distribuição da renda e o crescimento econômico

Além das modificações mencionadas, sucessivas alterações foram efetuadas nos impostos existentes no período, tendo em vista adaptar o volume de receita às necessidades ditadas pela expansão dos gastos públicos. Essas alterações incluíram desde a simples elevação de alíquotas de incidência até a reformulação completa da estrutura dos tributos. Em alguns casos, a simples elevação das alíquotas de incidência parecia ser a única solução para resolver a curto prazo o problema da necessidade de aumento da arrecadação, tendo em vista que, de maneira geral, os impostos não se revelaram bastante flexíveis para permitir que sua arrecadação pelo menos acompanhasse em têrmos relativos a elevação no nível geral de preços. O fato positivo a ser observado, é que, simultâneamente, foram sendo introduzidas diversas adaptações no sentido de fornecer ao sis-

[34] Gian S. Sahota, *The Distribution of Tax Burden in Brazil;* não publicado.

tema tributário maior proteção contra a erosão provocada pelo processo inflacionário, isto é, maior elasticidade objetivando a permitir uma expansão da receita compatível com a expansão observada na respectiva base tributária. Essas reformas foram aprofundadas por ocasião da reformulação geral do sistema tributário posta em prática a partir de 1967.

Com respeito ao impôsto de consumo, as alterações introduzidas consistiram, além de aumento nas alíquotas visando a aumentar a arrecadação, na adoção de diferentes taxas de incidência de acôrdo com a natureza do produto. Ao fazer-se a incidência variar na razão inversa do grau de essencialidade do produto, introduz-se, assim, um elemento de progressividade nesse tipo de impôsto, de acôrdo com os princípios básicos de tributação. Essa progressividade é acentuada a partir de 1963 por sucessivas majorações que ampliaram o diferencial existente ao concentrar o aumento de alíquotas sôbre os produtos menos essenciais enquanto que os mais essenciais eram quase que totalmente isentos do tributo. O Quadro 12 mostra a evolução da composição da receita dêsse impôsto, por grupo de indústria até 1965, refletindo a ação combinada das mudanças na estrutura industrial do País e nas incidências.

QUADRO 12

Estrutura da receita do impôsto de consumo por ramo industrial

1950/1965 — Em percentagem

INDÚSTRIA	1950	1955	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Fumo	28,5	34,7	28,9	28,1	28,3	24,9	25,4	27,3
Bebidas	16,0	9,7	7,0	6,7	6,6	6,4	5,8	7,1
Produtos Alimentícios	5,7	5,0	3,5	2,8	2,7	2,5	3,0	2,7
Têxteis	15,8	14,6	12,6	12,9	13,0	11,2	10,3	7,2
Móveis	1,7	1,9	2,1	2,1	2,2	3,1	2,3	2,1
Química	...	...	4,0	4,0	3,8	4,0	4,5	7,3
Metalurgia	...	...	7,9	10,1	9,3	11,1	11,3	11,4
Mecânica	8,5	10,8	2,2	2,2	2,3	2,6	2,1	...
Veículos	...	...	3,7	3,2	4,0	5,5	5,4	6,4
Outros	23,8	23,3	28,1	28,0	27,8	28,7	29,9	...
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Contadoria Geral da República (Ministério da Fazenda).

Ao longo do período a principal parcela da receita foi a referente à indústria do fumo, que concorreu com cêrca de 28% do total arrecadado. As participações das indústrias alimentícias, têxtil e de bebidas vêm diminuindo gradativamente, enquanto a da indústria mecânica acusa um rápido e constante crescimento.

Quanto ao Impôsto de Renda, a ampliação do desconto na fonte pagadora tem sido utilizada como forma de alargar a área de incidência do impôsto e de diminuir-lhe os custos da administração. Essas medidas, principalmente tomadas a partir de 1964, permitiram um substancial aumento da receita proveniente de descontos na fonte, que passou a responder por cêrca de 50% da arrecadação total dêsse impôsto. Vale a pena notar que a receita suplementar do impôsto sôbre pessoas físicas, proveniente das declarações de rendimento, manteve-se pràticamente estacionária em têrmos reais, desde 1950.

O impôsto cobrado sôbre as emprêsas, embora apresente algum crescimento no volume real de arrecadação, teve também reduzida a sua participação relativa no total da arrecadação dêsse impôsto. As modificações na estrutura da arrecadação, com utilização crescente do desconto na fonte pagadora, tem sido, assim, a maneira mais utilizada como tentativa de aumentar a participação do Impôsto de Renda na arrecadação.

Além das dificuldades naturais do aumento da participação relativa do Impôsto de Renda em países de baixo nível de renda *per capita*,[35] a expansão da receita com êsse tipo de impôsto foi também prejudicada por sua progressiva utilização como instrumento de política de desenvolvimento. A concessão de incentivos fiscais sob a forma de redução do pagamento no impôsto de renda, vinculada à aplicação dos recursos em áreas e setores considerados prioritários do ponto de vista do desenvolvimento econômico, vem sendo ampliada progressivamente. Êste procedimento, introduzido em 1959

35 Richard Goode, *op. cit.* relaciona quatro condições básicas para uma utilização eficiente do Impôsto de Renda: existência de uma economia predominantemente monetária; alto nível de instrução; registros contábeis honestos e bem organizados; e um grau elevado de colaboração voluntária por parte dos contribuintes. Na medida em que essas condições não são plenamente satisfeitas em países subdesenvolvidos, são prejudicadas as tentativas de elevação substancial da participação dêsse tipo de impôsto.

com finalidade específica de promover o desenvolvimento regional, vem sendo utilizado atualmente para canalizar recursos para diversos setores, entre os quais: habitação, ampliação do mercado de capitais, desenvolvimento da pesca, reflorestamento, turismo etc. Procura-se, assim, compatibilizar as necessidades de arrecadação com o interêsse maior de conceder incentivos à aceleração da taxa de formação interna de capital tendo em vista a ampliação do ritmo de crescimento econômico.

Modificações também efetuadas nos demais tributos existentes revelam a preocupação já mencionada de ajustar o crescimento da arrecadação à expansão da respectiva base tributária e de eliminar o efeito da inflação sôbre o volume real da receita. No caso do principal tributo estadual — o Impôsto sôbre Vendas — a transformação em um impôsto sôbre o valor adicionado na transação, objetiva eliminar distorções provocadas pelo sistema anterior, que incentivava a integração vertical do processo produtivo. Além disso, recentes medidas objetivando a dar orientação nacional a uma política de isenção de pagamento do impôsto sôbre produtos essenciais (principalmente alimentares) relacionam-se aos propósitos de combater a inflação e reduzir a incidência tributária sôbre indivíduos de baixo nível de renda, onde o consumo dêsses produtos absorve parcela preponderante do rendimento familiar.

No seu conjunto, as alterações introduzidas revelam preocupação em compatibilizar a necessidade de expandir a arrecadação face à expansão de despesas com uma forma mais equitativa de distribuir o ônus da arrecadação por indivíduos de diferentes grupos de renda.

Em que pêse ainda persistir a predominância dos impostos indiretos na estrutura tributária brasileira, esforços vêm sendo feitos no sentido de aumentar a participação dos tributos diretos mediante aperfeiçoamento e extensão do Impôsto sôbre a Renda, o que facilitará a aplicação prática do princípio de progressividade do sistema tributário.

Essa melhor repartição do ônus decorrente do aumento dos encargos do govêrno seria obtida, de acôrdo com critérios verticais de eqüidade, mediante um aumento progressivo da incidência do impôsto à medida em que aumenta a capacidade contributiva dos indivíduos. Medida a capacidade contributiva pelo nível de renda,

a progressividade seria mais fàcilmente atingida se fôsse possível utilizar um impôsto único sôbre a renda dos indivíduos, caso em que seria perfeitamente identificável *a priori* o ônus a ser suportado por grupo de contribuintes. No caso dos impostos indiretos, onde o contribuinte "de fato" não pode ser fàcilmente identificável, a avaliação *a priori* do montante do encargo a ser distribuído pelos diferentes grupos de renda individual torna-se muito mais difícil.

Contudo, tendo em vista os diferentes motivos que impedem a maior utilização do Impôsto sôbre a Renda em países subdesenvolvidos,[36] esforços no sentido de melhorar a progressividade do sistema tributário em conjunto têm-se concentrado em aperfeiçoar os principais impostos indiretos existentes. Êsse aperfeiçoamento consiste em introduzir um sistema de alíquotas diferenciadas de acôrdo com a natureza do produto. Produtos de primeira necessidade, que constituem a maior parte dos gastos de consumo de indivíduos de baixo poder aquisitivo, têm suas alíquotas reduzidas ou são até mesmo isentos de tributação. Inversamente, produtos supérfluos ou de luxo que são consumidos, na maior parte, por indivíduos situados nas faixas de renda mais elevada, têm suas alíquotas aumentadas. Objetiva-se, assim, aumentar o ônus do pagamento do impôsto para as classes de renda mais elevada e diminuí-lo para a classe de renda baixa. Isto tende, evidentemente, a aumentar a progressividade do sistema tributário em conjunto.

As principais alterações efetuadas no antigo Impôsto de Consumo, assim como no Impôsto Estadual sôbre Vendas obedecem, conforme mencionado anteriormente, aos propósitos acima estabelecidos. Estudos programados poderão vir a fornecer brevemente algumas indicações quantitativas dos efeitos dessas reformas sôbre a progressividade do sistema tributário brasileiro.

Outro aspecto importante a ressaltar é que as alterações introduzidas revelam, também, preocupação em compatibilizar o mecanismo tributário com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento econômico do País. Isso se reflete na crescente utilização de incentivos fiscais para a aplicação em regiões ou setores cuja expansão é considerada prioritária do ponto de vista da política nacional de desenvolvimento.

36 Ver nota número 6.

A reforma tributária recentemente efetuada (Lei n.º 5.172/66) dá ainda maior ênfase à mencionada necessidade de ajustar o sistema tributário aos objetivos gerais da atuação do govêrno na economia nacional, embora os seus efeitos ainda não possam ser fàcilmente observados pelas estatísticas disponíveis.

Há necessidade, evidentemente, de avaliar em têrmos quantitativos em que medida as alterações realizadas contribuíram para ajustar o sistema tributário nacional aos objetivos mais gerais de promover, simultâneamente com a acelaração do ritmo de crescimento econômico, uma repartição mais equitativa do Produto Nacional. Isto é o que se pretende responder com as pesquisas programadas. Por enquanto, vale o registro de que as alterações efetuadas, na estrutura do sistema tributário ou na própria composição dos impostos existentes, têm levado em conta a importância e a necessidade dessa compatibilização.