

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA  
MENDE  
2006

Livro N. 2676

# GASTO PÚBLICO EFICIENTE

PROPOSTAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

ORGANIZAÇÃO **MARCOS MENDES**

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

Prefácio de **RUBENS RICUPERO**

  
Instituto Braudel

  
TOPBOOKS

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

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

Cláudio D. Shikida  
Ari Francisco de Araújo Jr.<sup>9</sup>

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

THOMAS E. BORCHEDING

#### Resumo

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

#### Os números

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

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

## I – Introdução

O Capítulo 1 procurou mostrar as razões teóricas para que o estado intervenha na atividade econômica. O presente capítulo procura explicar porque essa intervenção foi crescente ao longo do século XX. Há duas formas básicas pelas quais pode o Estado “crescer”, em detrimento do setor privado, em uma economia. A primeira forma é através de seus gastos, o que obrigará o governo a, mais cedo ou mais tarde, elevar a tributação para equilibrar suas contas. A segunda forma é através do aumento de suas receitas, o que, a médio e longo prazo, induziria a expansão do gasto público, pois não haveria motivos para um governo acumular superávits indefinidamente.

Desse modo, a avaliação da evolução do tamanho do estado, no longo prazo, pode ser feita ou pela observação da evolução da carga tributária ou pela observação da evolução do gasto público.<sup>10</sup> O presente capítulo avalia a expansão do Estado Brasileiro pela ótica da carga tributária. Antes, porém, apresenta as explicações que a teoria econômica encontrou para a tendência de expansão do Estado nas economias capitalistas.

No segundo semestre de 2004, o episódio da rejeição de uma Medida Provisória que propunha elevações em diversos tributos (Medida Provisória 232) mostrou que a insatisfação da sociedade com o desempenho do Estado Brasileiro é um fato que não pode ser mais negado ou ignorado. Através deste episódio, a sociedade deu um recado importante aos seus representantes: a carga tributária não é compatível com os serviços providos pelo Estado.

<sup>10</sup> Isso não significa que não exista diferença nas conseqüências sobre a economia dessas duas formas de atuação do governo. O Capítulo 3 mostra, por exemplo, que um ajuste fiscal baseado em cortes de despesas correntes tende a incentivar o crescimento econômico, enquanto um ajuste baseado em elevação de impostos e corte de investimentos tende a deprimir a atividade econômica.

O crescimento do tamanho do estado na economia não é um fenômeno exclusivamente brasileiro (o que não quer dizer que as causas deste sejam idênticas às de outros países). A Tabela 1 ilustra o fenômeno. Podemos notar que a carga tributária de países selecionados era de pouco mais de 27% em 1960. Este número superou os 42% em 1985, ou seja, um crescimento de mais de 53% no período. A carga tributária aumentou mais de 108% no caso da Dinamarca.

Tabela 1 – Níveis de receita tributária em percentual do PIB

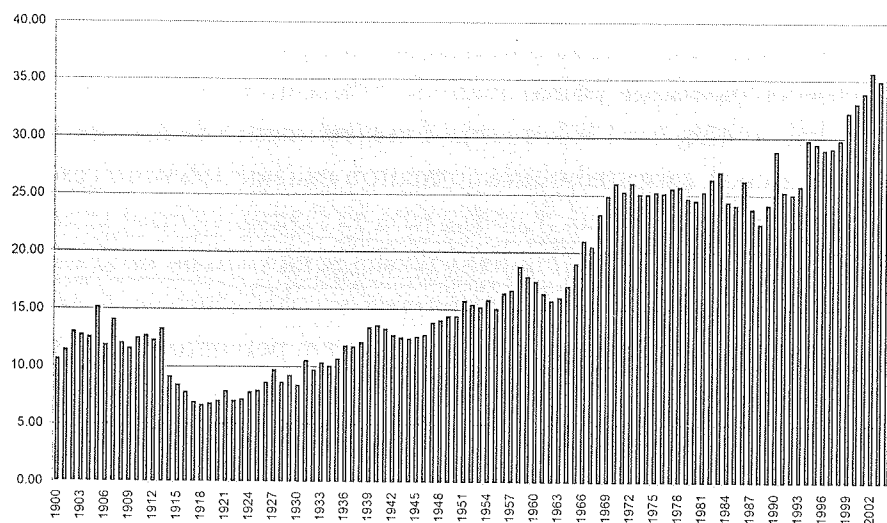
países/anos	1960	1985	taxa de crescimento (%)
Áustria	34.40	47.70	38.66
Bélgica	27.50	46.50	69.09
Canadá	26.00	38.90	49.62
Dinamarca	27.30	57.00	108.79
Finlândia	29.70	40.50	36.36
Grécia	21.10	34.60	63.98
Itália	28.80	44.10	53.13
Japão	20.70	31.20	50.72
Países Baixos	33.90	54.40	60.47
EUA	26.30	31.10	18.25
Reino Unido	30.00	42.80	42.67
Brasil	17.40	23.80	36.78
<b>média</b>	<b>27.79</b>	<b>42.62</b>	<b>53.35</b>

Fonte: Dados para países desenvolvidos adaptados da tabela 17.2 de Müller (1989). Para Brasil, IBGE.

Pensando especificamente no caso brasileiro, pode-se observar fenômeno semelhante. O gráfico 1 apresenta a evolução da carga tributária ao longo de um século.

Gráfico 1

Carga Tributária Brasileira (%PIB)



Fonte: 1900-1946 (IBGE Estatísticas históricas), 1947-2001 (Araújo, Shikida & Hillbrecht). 2002-2004, Ministério da Fazenda.

Observa-se no gráfico o progressivo aumento na média da carga tributária brasileira. Tomando-se alguns períodos marcantes, temos os chamados choques adversos (1914-18 e 1929-32) com, respectivamente, 7.75% e 9.43% do PIB.<sup>11</sup> No período de Juscelino Kubitschek até Jânio/Jango (1956-63), a carga tributária média foi de 16.91% do PIB. Em seguida, durante os governos militares, observa-se uma mudança de patamar, cuja média foi de 24.13%. Esta mudança pode ser interpretada como uma evidência de que alguns liberais tinham do que se queixar no período quando diziam que os governos militares, ao invés de “livrar o Brasil do socialismo”, o aprofundavam através do aumento da presença estatal na economia, notadamente no período do II PND (a carga tributária média, neste

<sup>11</sup> A título de curiosidade, nos dois períodos do governo de Getúlio Vargas, 1930-45 e 1952-5 (este incluindo o governo de Café Filho em 1955) tem-se, respectivamente, 11.60% e 15.37%.

sub-período, foi de 25.22%), conforme destacado em Castro (1985). Este período é seguido pela era dos planos heterodoxos (1985-94), onde a carga média mantém-se em patamar próximo ao do período militar: 25.51.<sup>12</sup>

Que motivos explicam estas mudanças de patamares? A teoria econômica possui algumas explicações cujo conhecimento pode ser útil para entender melhor o que ocorre no Brasil. Não é difícil perceber que estas alterações são geradas por motivos não necessariamente idênticos ao longo do tempo. Assim, vale a pena resumir, brevemente, as principais causas que a teoria econômica tem apresentado neste sentido. Esse é o objetivo da próxima seção.

## II – Crescimento do Governo: explicações teóricas<sup>13</sup>

Explicações para o crescimento do governo são abundantes na literatura e boas resenhas podem ser encontradas, por exemplo, em Müller (1989), Higgs (1991) e Drazen (2001). Contudo, como destaca Tullock (2004), no caso específico dos EUA – embora acreditemos que isto possa ser generalizado – o problema de se explicar o crescimento do governo é questão ainda não resolvida pelos economistas.

Não é difícil entender a complexidade da questão. Ao longo do tempo podem surgir novas oportunidades para ações de políticos que levem à expansão ou redução do estado. Assim, por exemplo, a aprovação de uma nova constituição brasileira, na qual o direito de emancipação de distritos passou da esfera federal para a estadual, foi uma inovação institucional que permitiu a ampliação do setor público, através da criação de novas prefeituras. Os políticos estaduais que, sob a antiga constituição, viam a possibilidade de criação de novos municípios como uma restrição exógena (que só poderia ser removi-

<sup>12</sup> Em 1979 foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), o que deve ter ajudado no controle dos gastos públicos. Entretanto, isto não impediria a evolução da trajetória da carga tributária nos anos seguintes.

<sup>13</sup> Esta seção se baseia em Shikida, Hillbrecht e Araújo Jr. (2005).

da por decisão federal) ganharam, com a nova constituição, o direito de interferir no tamanho do Estado.<sup>14</sup>

Mudanças tecnológicas também podem transformar restrições exógenas à ação dos políticos em variáveis sob seu controle. Veja, por exemplo, o surgimento da TV a cabo e dos programas *pay-per-view*. O sinal de TV aberta pode ser captado por qualquer um que tenha um aparelho receptor, enquanto a TV por assinatura tem o seu acesso restrito àqueles que se disponham a pagar por ela. Surge, com isso, não só a oportunidade de tributar os pagamentos das assinaturas, como também de cobrar taxas das operadoras de TV por assinatura para instalação de seus cabos ao longo das ruas.

De forma resumida, podem-se agrupar as diversas causas para o crescimento do governo em três grandes categorias: econômicas, políticas e ideológicas.

No primeiro caso – causas econômicas – explica-se que a demanda por serviços do governo aumentaria porque o setor privado não seria hábil em prover os níveis desejados de bens públicos.<sup>15</sup> A análise convencional é a de que no último quarto do século XIX ocorreu uma mudança estrutural nos países de renda mais elevada, decorrente da industrialização e urbanização.

Com o surgimento de centros urbanos, as crescentes demandas por justiça, educação, saneamento, estradas pavimentadas e água potável acabaram por forçar uma maior atividade dos governos.

Por outro lado, serviços do governo são geralmente intensivos em mão de obra, em relação ao setor privado. Como os ganhos de produtividade do governo são menores do que os do setor privado<sup>16</sup> e

<sup>14</sup> Daí a necessidade, advogada por Buchanan, de se preocupar com os aspectos constitucionais da economia política. Para o caso brasileiro, a mais detalhada referência sobre esta importante área de pesquisa é Monteiro (2004). A análise do fenômeno da expansão do número de municípios no Brasil é feita mais adiante, no Capítulo 7.

<sup>15</sup> Para o conceito de “bem público” ver o Capítulo 1.

<sup>16</sup> A idéia básica é a de que avanços tecnológicos afetam o capital de forma mais frequente do que o trabalho. Desta forma, a produtividade do capital aumentaria

os serviços ofertados pelo governo tendem a se ajustar lentamente a mudanças na demanda,<sup>17</sup> aumentos de salário real no setor privado, decorrente de sua maior produtividade, induzem o aumento do salário real no setor público,<sup>18</sup> sem que neste tenha havido o mesmo aumento de produtividade. O resultado é o aumento do tamanho relativo do governo.

Além do preço relativo, a demanda de um bem público depende das preferências do eleitor representativo e de sua renda. Quando o bem público é produzido pelo governo, a pergunta principal consiste em se saber qual a quantidade de bem público é eficiente, economicamente. Numa democracia, esta decisão é tomada pelo chamado “eleitor mediano”. Pode-se imaginar o seguinte exemplo: existem dois partidos políticos, cada qual com seu respectivo programa de governo. Para simplificar, imagine que o programa de governo seja sobre apenas um item, digamos, o desarmamento civil. O eleitor mediano é aquele que representa 50% das preferências do eleitorado. Ou seja, se ele for um eleitor que esteja mais favorável ao desarmamento, ambos os partidos adaptarão seus discursos conforme as preferências do eleitor mediano, de forma a alcançar 51% dos votos. Daí a importância de se conhecer o perfil deste eleitor (sua renda, preferências sobre diversos tópicos de políticas públicas, etc). Por isso o governo será maior nos países onde, por algum motivo, o eleitor mediano tenha uma preferência por um setor público maior.

Em suma, a explicação econômica está baseada na idéia de intervenção ótima do governo, que resolve eficientemente problemas

relativamente à do trabalho, principal insumo na produção de serviços governamentais. Um argumento alternativo é o de que a adaptação tecnológica do governo demora mais tempo do que no setor privado. Para detalhes, ver Müller (1989).

<sup>17</sup> Por exemplo, o dono de um parque de diversões que está perdendo clientela certamente buscará vender seu empreendimento ou utilizar a área ocupada para outra finalidade mais rentável. Já o setor público não será tão rápido para alterar o uso da área ocupada por um parque público que, por algum motivo, deixou de ser interessante para a população.

<sup>18</sup> O salário no setor público aumenta porque haverá menos pessoas dispostas a trabalhar no setor público, uma vez que o salário no setor privado cresceu.

alocativos (oferta de infra-estrutura viária, água potável, saneamento, etc.), de forma a permitir um maior crescimento do PIB.<sup>19</sup> Desta forma, o crescimento do governo seria uma resposta às necessidades geradas pelo crescimento da economia privada, que exigiria um leque mais diversificado de bens públicos à medida que surgem problemas gerados pelo crescimento, como poluição, adensamento populacional, infra-estrutura de transporte, etc. E a presença do estado seria tão maior quanto maior fosse a preferência do eleitor mediano por ação governamental.

O problema com esta explicação é que estudos empíricos apontam que ela explica menos de um quarto do crescimento dos governos de países de renda elevada (Drazen, 2001). Adicionalmente, evidências empíricas indicam que aumentos adicionais do tamanho do governo têm tido impacto negativo sobre as taxas de crescimento. Logo, não deve ser apenas o crescimento econômico que leva à expansão do estado.

No Brasil, a explicação econômica parece menos importante ainda, se se considerar que várias das atividades típicas de governo (educação, saúde, infra-estrutura, previdência, justiça, segurança) são de qualidade no mínimo duvidosa. Se o tamanho do governo cresce no Brasil, não é pela provisão de bens que, supostamente, não poderiam ser ofertados eficientemente pelo setor privado. Também não se pode imaginar que o eleitor mediano brasileiro seja tão exótico que deseje mais e mais bens públicos de baixa qualidade.

Por isso, torna-se necessário investigar o segundo grupo de causas para expansão do estado: as causas políticas. Mudanças estruturais (históricas) levaram a uma mudança na percepção de custos e benefícios das atividades de governo. Por um lado, a ascensão da democracia como regime político preferido aumentou as demandas por redistribuição de renda. Considerando políticas redistributivas como

<sup>19</sup> As referências tradicionais são Samuelson (1954, 1955), Musgrave (1959) e Stiglitz (1989).

a principal atividade de governos democráticos, é bem sabido que, como o eleitor mediano é quem decide uma eleição, ele votará por mais políticas redistributivas se sua renda for menor do que a renda média da sociedade (que é o que ocorre no Brasil). Ou seja, ele votará por maior atividade de governo [Meltzer & Richard (1981)].<sup>20</sup> Por outro lado, a urbanização e industrialização tornaram a ação de grupos de interesse mais efetiva, por uma questão de ação coletiva: grupos de interesse relativamente pequenos, geograficamente localizados (ou seja, concentrados nas cidades e não mais dispersos na área rural), perceberam que seria possível, via ação política, extrair renda do resto da sociedade.

Este é o conhecido fenômeno *rent-seeking*,<sup>21</sup> onde determinados grupos, sejam eles do setor privado ou burocracias públicas, conseguem proteção contra competição e aumentam sua renda influenciando os legisladores, que aprovam leis e regulamentações que lhes favoreçam, ou mesmo induzindo certos tipos de gastos pelo Executivo.

Ocorre que ambas as formas de disputa distributiva têm o mesmo efeito: enfraquecem os incentivos econômicos para atividades produtivas e reduzem as possibilidades de crescimento econômico, já que todos passam a concentrar seus esforços em atividades redistributivas, sem qualquer preocupação com a eficiência econômica. Em uma sociedade onde é baixa a possibilidade de captura de rendas, uma empresa, para ampliar seus lucros, irá investir em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, gerando inovações e maior produtividade. Já em uma sociedade onde há espaço para capturar rendas através de

<sup>20</sup> Interessante que posição contrária sobre esse fato pode ser encontrada, por exemplo, em Peltzman (1980). Segundo este autor, quanto mais igualitária for a distribuição de renda de um país, maior o número de grupos com algum poder de barganha existirão e, portanto, maiores serão as transferências em um equilíbrio político-econômico.

<sup>21</sup> Sobre esta abordagem ver, por exemplo, Becker (1983), Buchanan (1980), Buchanan & Tullock (1962), Krueger (1974), Müller (1989), Olson (1965, 1982) e Tullock (1959). Críticas em relação a esse ponto podem ser encontradas em Higgs (1991).

influência política, essa mesma empresa terá incentivos para investir seu dinheiro em propinas a políticos que tenham poder para, por exemplo, criar leis de reserva de mercado.

De um modo caricatural, pode-se dizer que uma sociedade onde predomina o comportamento *rent-seeking* é aquela em que muitas vezes vale mais a pena ir a um jantar com autoridades e pessoas influentes, onde se pode fazer relacionamentos valiosos, do que ficar em casa estudando para se tornar um profissional mais eficiente.

No final das contas, não é claro quem sai ganhando neste perverso jogo redistributivista, se é o eleitor de renda inferior à média, que vota por maior governo, ou se são os políticos e grupos de interesse que tomam e influenciam decisões de governo. O que se sabe é que esta disputa acaba por aumentar o tamanho do estado e empobrecer a sociedade.

Neste sentido, o governo brasileiro não é diferente dos outros. A distribuição de vantagens e privilégios aos grupos que se apossaram do governo é sua marca registrada.<sup>22</sup> Se, por um lado, o estatismo e protecionismo brasileiro produziram, ao longo das décadas, uma tremenda concentração de renda, a redemocratização recente deu vazão a demandas das classes menos privilegiadas, por meio da implementação da rede de proteção social nas duas últimas gestões do governo federal.

Note-se que, muitas vezes, em um ambiente democrático, demandas de interesses de grupos específicos são apresentadas sob o manto (ou mantra?) de algum suposto “interesse coletivo”, como já comentado no Capítulo 1, quando se falou das “falhas de governo” na implantação de políticas de redistribuição de renda. É o caso, por

<sup>22</sup> Vale a pena citar aqui Monteiro (2004): “No começo de 2003, a liderança política propõe-se – porém logo esquece – retomar antigo projeto de lei (...), aperfeiçoando o controle da ação de grupos de interesses especiais com atuação no Congresso Nacional (...). Vivemos em uma economia de *rent-seeking*, com o processo político continuamente gerando oportunidades de ganhos substancialmente elevados (...)”. [Monteiro (2004), p. 51]

exemplo, das aposentadorias do funcionalismo público – que beneficiam uma minoria privilegiada – e que tomam carona na idéia vaga de que despesas previdenciárias têm um “cunho social”. Da mesma forma, o lema do “ensino público, gratuito, de qualidade, para todos” serve aos interesses da elite econômica que frequenta as universidades públicas. O problema é que, sem modificar substancialmente o *modus operandi* do governo, no sentido de limitar a concessão de privilégios, o tamanho do governo aumentou significativamente nestas gestões. O Capítulo 4 mostra, em detalhes, o peso sobre as contas públicas brasileiras dessa mistura de privilégios com política assistencial.

A questão dos incentivos remete a análise para uma perspectiva fortemente ligada à de escolha pública, a chamada Economia Novo-Institucional. Assim, por exemplo, North (1981) desenvolve o que chama de “uma teoria neoclássica do estado”, que é baseada na idéia de um contrato entre a autoridade (representada por uma pessoa ou um grupo de pessoas) e seus constituintes. De acordo com esta teoria, em algum momento inicial, a autoridade oferece proteção e justiça em troca de um pagamento buscando, obviamente, a maior receita possível.

Como existem ganhos de escala em organizar estas atividades, a sociedade fica melhor se uma organização se especializar na provisão destes serviços, em vez de cada indivíduo na sociedade proteger sua propriedade por conta própria. Por causa desse monopólio da violência (ou da coerção), a autoridade, por meio do estado, adquire o direito de comando sobre os seus constituintes e conseqüentemente a habilidade de estabelecer contribuições compulsórias.

Como o objetivo dessa autoridade é maximizar receitas (como se fosse uma empresa que vende serviços de segurança pública e de proteção da propriedade), o governo irá agir como um monopólio com discriminação, separando seus constituintes em grupos e alocando direitos para cada um de forma a maximizar sua receita: vai oferecer mais serviços públicos a quem lhe pagar mais impostos.

Essa estratégia é restringida pela possibilidade dos seus constituintes de emigrar para outras regiões que oferecem mais e melhores

serviços públicos e pela possibilidade de substituir a autoridade atual, passando o poder a um rival que prometa melhores serviços.

Ainda de acordo com North (1981), há outras restrições à capacidade da autoridade para maximizar sua receita, e que também constituem uma explicação para a expansão do estado ou para a sua ineficiência. Para maximizar seu poder, a autoridade deve estabelecer uma estrutura de direitos de propriedade que seja favorável a grupos com maior acesso a políticos rivais, pois assim ela atrai o apoio de potenciais adversários e amplia a sua coalizão de apoio. Ocorre que tal estrutura de direitos de propriedade não será, necessariamente, a mais eficiente do ponto de vista econômico. Por exemplo, podem ser concedidos privilégios cartoriais a um grupo da sociedade, que extrairá renda de uma atividade improdutiva; ou pode-se dar empregos públicos a apadrinhados políticos que, em função da dificuldade para demissão de funcionários públicos, passarão a ser detentores de verdadeiras rendas vitalícias.

Adicionalmente, a renda da autoridade tende a ser dissipada, e o tamanho do estado tende a aumentar, devido à impossibilidade de a autoridade monitorar os seus agentes. Como visto no Capítulo 1, os serviços oferecidos aos constituintes, geralmente são produzidos por uma burocracia auto-interessada, disposta a capturar parte da renda de monopólio da autoridade. A receita pública deve ser coletada por um grupo de agentes que também têm interesse em capturar parte da renda.

Esses custos de transação, que reduzem a capacidade da autoridade para maximizar sua receita e induzem o crescimento do Estado, tendem a se perpetuar no tempo: uma vez que uma determinada estrutura de direitos de propriedade é estabelecida, grupos que se beneficiam dela têm incentivos em dificultar mudanças. Exemplo claro desse fenômeno é a dificuldade que se observa no Brasil para se revogar privilégios como aposentadorias de alto valor ou para a abertura de mercado em alguns setores industriais. Desta forma, estruturas ineficientes de direitos de propriedade podem persistir por muito tempo.

Outro argumento, ainda no grupo das causas políticas para a expansão do estado, importante em países de estrutura federalista, refere-se à “Ilusão Fiscal”, ou seja, situação em que os eleitores subestimam o tamanho do governo. Isso porque os eleitores mensuram o tamanho do governo através das alíquotas de imposto com as quais se defrontam. O problema é que os formuladores da política tributária disfarçam as alíquotas, por exemplo, quando a estrutura tributária dá grande importância para os impostos indiretos. Oates (1988) indica alguns “instrumentos” muitas vezes utilizados para mascarar o tamanho do governo, confundindo o eleitor:

- estrutura tributária complexa dificulta percepção do tamanho do governo;
- elevações automáticas em alíquotas (previstas na estrutura) levando à progressividade da estrutura tributária são mais difíceis de serem percebidas do que alterações na legislação;
- o financiamento do governo através do endividamento cria a necessidade futura de tributação sem que o contribuinte o perceba;
- o pagamento do imposto sobre propriedade pelo inquilino, disfarça um custo pago pelo proprietário do imóvel, sob a forma de um aluguel de menor valor.

O terceiro grupo de causas para a expansão do Estado diz respeito às causas ideológicas.<sup>23</sup> Da segunda metade do século XIX em diante, ideologias coletivistas ganharam apoio popular e de intelectuais, reduzindo a influência do ideário liberal clássico e do conservadorismo na política. Em particular, várias formas de socialismo se tornaram influentes. Enquanto intelectuais conferiam respeitabilidade a estas ideologias, foi pela adesão do cidadão comum que estas idéias tiveram impacto nas atividades de governo, por meio de apoio a maior regulamentação de mercados, estatização e nacionalização de empresas e puro e simples confisco de propriedade. Partidos políticos de

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, Higgs (1989).



ideologia coletivista conseguiram então um espaço crescente nas assembleias legislativas de vários países. O mesmo ocorreu, pelo menos por um tempo, em países seguidores do ideário keynesiano a partir da Grande Depressão.

Ideologia é importante para a política econômica? A leitura um pouco mais crítica da mídia impressa brasileira nos últimos anos mostra que sim. Políticos de um mesmo partido são capazes de se desentenderem acerca de propostas de política econômica, ao mesmo tempo em que há grande concordância entre políticos de partidos adversários. E a importância da ideologia não é privilégio do anedotário brasileiro. Para o economista liberal, David Henderson, não se deve ler reformas liberais como algum tipo de capitulação ideológica:

Houve muitos governos reformistas de centro-esquerda, dentro da OCDE ou fora dela. Ao escolher o caminho da reforma, os líderes políticos envolvidos não estavam assumindo a posição ideológica de seus oponentes. [Henderson, D. (2002), p. 35]

Uma questão importante diz respeito à dinâmica do crescimento do governo. O atual “capitalismo de estado”, como forma de organização da sociedade, dificilmente será revertido para um dos dois pólos antagônicos, o capitalismo de livre mercado e o socialismo. Pode-se perceber que uma reversão para o capitalismo de livre mercado é praticamente impossível, pois embora a expansão de liberdades individuais sob livre mercado produza sociedades mais prósperas, seu custo, que é a responsabilidade individual, pode ser insuportável para a maioria das pessoas. Portanto, a sociedade civil, mesmo perdendo liberdades individuais, dificilmente deixaria de demandar o Estado para assumir responsabilidades que deveriam ser individuais/privadas.

O outro pólo, o socialismo, é inatingível também. É difícil imaginar que exista apoio, fora de pequenos grupos de ativistas políticos, para implementação de regimes como o de Cuba, da ex-União Soviética ou Coréia do Norte. O custo humano é simplesmente muito

alto para alguém desejar viver em uma sociedade deste tipo. O mais provável é que o atual regime intervencionista continue por um longo período, com ondas de liberalização seguidas de maior intervenção. Desta forma, reformas liberalizantes são adotadas quando o custo do governo começa a se tornar insuportável. Quando estas servirem aos seus propósitos, uma crescente pressão intervencionista irá iniciar um novo ciclo de crescimento do governo, embalada pelos fatores econômicos e políticos descritos anteriormente.<sup>24</sup>

Feitas estas considerações, é interessante analisar o crescimento do governo e seus impactos agregados sobre a economia. Em outras palavras, sabe-se que existem várias explicações para o crescimento do governo na economia. Entretanto, como visto acima, o problema não é o de um governo nulo ou total(itário). O que importa para a sociedade é saber qual o tamanho “ótimo” do governo na economia. Isto é feito a seguir utilizando-se como variável *proxy* do tamanho do governo a carga tributária.

### III – Qual o tamanho ótimo do governo na economia brasileira?

*“(O governo então) cobre a superfície da sociedade com uma rede de regras pequenas e complicadas, que mesmo as mentes mais originais e o caráter mais enérgico não conseguem penetrar e subir acima da multidão. A vontade do ser humano não é destruída, porém amaciada, dobrada e conduzida: As pessoas raramente serão forçadas a agir, mas serão constantemente impedidas de agir. Tal poder não destrói, mas impede a existência, ele não tiraniza, mas comprime, enerva, extingue e estupidifica um povo, até que cada nação seja reduzida a nada mais do que um rebanho de tímidos e obedientes animais, dos quais o governo é o seu pastor”. [Tocqueville, A. de apud BOAZ, D. (1997), p.145].*

<sup>24</sup> Merece consideração, na fase atual da economia brasileira, uma análise mais aprofundada de formas inovadoras de intervenção governamental através de ONGs ou de Parcerias Público-Privadas (PPP). Estudos sobre a alocação de recursos públicos sob este novo formato certamente ajudarão a explicar melhor a lógica político-econômica da intervenção governamental na economia. A relação entre ideologia, corrupção e grupos de interesse é tão fascinante quanto de difícil trato. Entretanto, a literatura moderna acerca dos determinantes do desenvolvimento econômico tem explorado este tema. Ver, por exemplo, Di Tella & Macculloch (2003).

Em Shikida, Hillbrecht & Araújo Jr. (2005), tenta-se responder uma pergunta simples: qual o tamanho ótimo da carga tributária no caso brasileiro? Inspirados em Scully (1994, 1995),<sup>25</sup> foi estimada uma versão econométrica de um modelo simples de crescimento econômico no qual as demandas privada e pública servem como insumos para o crescimento.

Usando dados para o período disponível nas estatísticas das contas nacionais (1947-2003), encontrou-se que a carga tributária ótima, em percentual do PIB, é de 32.36%, valor inferior aos atuais 36% estimados pela Secretaria da Receita Federal para o ano de 2004.<sup>26</sup> Isto significa que o governo brasileiro já ultrapassou em muito o nível ótimo e, portanto, estaria atrapalhando o processo produtivo. Supondo, apenas para fins de compreensão, que um brasileiro médio trabalhe desde o dia primeiro de janeiro, integralmente, apenas para pagar suas obrigações para com o Estado, então a carga tributária pode ser convertida em números de dias através da operação simples:  $365 * 32.36$ , que nos dá 118 dias de trabalho para pagamento das obrigações legais (que podemos chamar, não sem certa ironia, de “dias de servidão”).

Os resultados encontrados em Cândido Jr. (2001) reforçam nosso exercício. O autor realiza uma análise também agregada da influência dos gastos públicos sobre a economia, estimando, para o período entre 1947 e 1995, elasticidades gasto-produto e o diferencial de produtividade em relação ao setor privado. O autor encontra, como evidência, que a proporção dos gastos públicos no Brasil está acima do nível ótimo e que a produtividade do setor público é reduzida em comparação aos valores do setor privado.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Uma descrição mais formalizada do modelo teórico pode ser encontrada no Apêndice II. O procedimento econométrico utilizado encontra-se em Shikida, Araújo & Hillbrecht (no prelo).

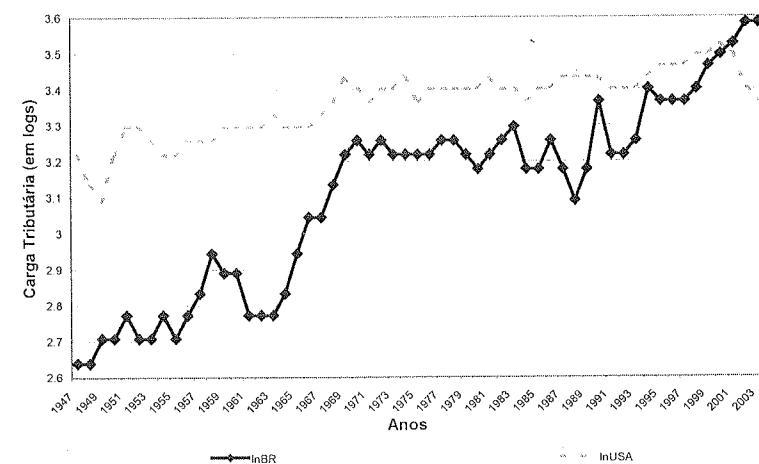
<sup>26</sup> Um dos autores deste livro, Amir Khair, estima, para 2005, uma carga tributária de 37% do PIB.

<sup>27</sup> O Capítulo 3 apresenta outras evidências e uma discussão mais detalhada sobre este ponto.

Tal resultado suscita diversas questões. Afinal, é uma carga elevada? A título de comparação, considere a diferença entre o Brasil e os EUA no que diz respeito à carga tributária ao longo do período 1947-2003.

Gráfico 2

Carga Tributária (% PIB): Brasil versus USA



Fontes: Brasil – Varsano et alli (1996) para 1947-1996.  
Ministério da Fazenda (2000, 2001, 2002) para 1996-2002.  
Cálculos dos Autores para 2003 e 2004.  
EUA: Tax Foundation (2004).

Percebe-se no Gráfico 2 um comportamento distinto dos dois países: no longo prazo, aparentemente, os EUA estão apresentando estabilização da sua carga tributária como proporção do PIB enquanto o Brasil já o ultrapassa em 2001. Observe que as duas séries se iniciam sob razoável distância e, após um forte crescimento na década dos 60, a série brasileira estabiliza-se até aproximadamente metade da década dos 80.

Dada a dificuldade da comparação entre estes dois países, talvez valha a pena tecer algumas hipóteses sobre o caso brasileiro. O comportamento da série histórica acima parece indicar que a demanda por bens públicos pode ter tido um papel importante no aumento

da carga tributária anual dos brasileiros.<sup>28</sup> Entretanto, dadas as instituições políticas brasileiras, parte deste aumento pode ser também devido (i) à tentativa de auto-legitimação e ao projeto de governo estatizante do regime militar (1964-85), o que pode ter gerado um nível excessivo de gastos (e o correspondente em carga tributária); (ii) à progressiva implementação legal da Constituição de 1988, alterando as responsabilidades tributárias entre os entes federados, descentralizando a receita federal para estados e municípios, o que exigiu que a União buscasse novas receitas para equilibrar suas contas; (iii) aos sucessivos fracassos em proceder à reforma tributária e da Previdência Social (gerando um efeito retro-alimentador *rent-seeking* no qual a burocracia busca mais recursos do setor privado para manter suas aposentadorias e salários. Neste caso, é possível que estejamos presenciando uma inércia no nível da carga tributária, em prol dos burocratas); (iv) à redemocratização que, ao dar poder de voto à população de renda abaixo da média, ampliou a demanda por assistência social que os políticos trataram de atender para garantir suas eleições e reeleições.

Além disso, é de se notar outro fenômeno que pode ser mais uma peça na explicação do resultado encontrado:<sup>29</sup> a mudança na visão governamental quanto à arrecadação a partir da década dos 90, no sentido de privilegiar a eficiência arrecadatória sem correspondente preocupação com os efeitos distorcivos que uma elevada carga tributária representa sobre a economia. Como dizem os proponentes desta tese:

<sup>28</sup> Scully (2001), examinando a demanda por qualidade de vida e o tamanho do Estado, encontrou que o gasto do governo em países desenvolvidos é excessivo em relação à qualidade de vida demandada. Isto leva à questão de se uma diminuição do tamanho do governo não seria possível sem danos ao nível de bem-estar. Como no período analisado (1947-2003) a economia brasileira passou por um processo de desenvolvimento significativo, pode ser que parte do aumento da carga tributária tenha sido necessária para fins de maior cobertura de bens públicos, tanto na oferta como na diversidade. Por exemplo, a grande maioria das agências regulatórias, uma nova modalidade de atuação estatal, surge no Brasil apenas na década dos 90.

<sup>29</sup> Ver Afonso & Araújo (2004).

Paradoxalmente, à medida que foram feitos enormes avanços na modernização tecnológica das máquinas fazendárias (cuja declaração eletrônica do imposto de renda é um símbolo), as autoridades fazendárias criaram uma errônea idéia, referendada pela mídia, de que seu desempenho é medido pela quantidade de tributos arrecadados, pouco ou nada importando a sua qualidade. [Afonso, J. R. R. & Araújo, E. A. (2004), p.283]

Na verdade, parece haver uma explicação mista para este crescimento. Primeiramente, como reconhecido por uma vasta gama de pesquisadores, a economia brasileira teve uma trajetória de crescimento fortemente influenciada por ações governamentais. A teoria do *rent-seeking* nos mostraria que isto geraria um entrincheiramento de certos interesses, engessando a possibilidade de diminuição do tamanho do setor público. Por outro lado, especialmente na década dos 90, a privatização e a criação dos marcos regulatórios representou, até certo ponto, um contra-movimento, no sentido de aumentar a competição em alguns setores e aumentar o interesse do Estado em tópicos como “defesa do consumidor” ou “defesa da concorrência”, em detrimento de sua intervenção direta na produção de bens e serviços.

Assim, parte do aumento do tamanho do governo brasileiro teria ocorrido em prol dos consumidores. Entretanto, paralelamente a este desenvolvimento, ocorreu a progressiva alteração na cultura de arrecadação, que passou a privilegiar a arrecadação eficiente em si mesma.<sup>30</sup> Provavelmente isso ocorreu devido a uma determinação de se obter o equilíbrio das contas públicas a qualquer custo. Já que não é possível conter a expansão dos gastos, então que se aumentem os tributos para equilibrar as contas. E como não é possível aumentar indefinidamente a receita sobre as bases tradicionais de tributação (renda, consumo e propriedade), recorreu-se à tributação de outros fatos ge-

<sup>30</sup> O ponto relevante não é que o governo deva abrir mão de arrecadar. Mas não se vê o mesmo empenho apresentado em tentar aprovar a MP 232, por exemplo, no que diz respeito à – eternamente desejada – reforma tributária.

radores tais como: transações financeiras, faturamento de empresas e folha de pagamento. É nítido que a equipe econômica e o Banco Central preocupam-se, basicamente, com o resultado primário, sem se importar em como é feito o ajuste: se através do corte de gastos ou da elevação de tributos.

Como será visto no Capítulo 3, a composição do ajuste fiscal é crucial para as perspectivas de crescimento econômico. Some-se a isto a falta de controle sobre a ação dos grupos de interesse e a perspectiva é a de que o Estado deverá aumentar mais, sem o desejado aumento de bem-estar social.<sup>31</sup> Mais do que nunca, é importante ter-se em mente a citação de Tocqueville do início desta seção. Embora extrapole o simples fenômeno do aumento da carga tributária, ele ilustra bem que conseqüências podem os eleitores brasileiros enfrentar caso não se preocupem com o tamanho do seu Estado.

<sup>31</sup> Para uma explicação detalhada da falta de controle dos grupos de interesse no Brasil, ver Monteiro (2004). Obviamente, grupos de interesse sempre existirão. A questão importante é a regulamentação de suas ações.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, J., Araújo, E. (2004) "Contribuições sociais, mas anti-econômicas" In: Biderman, C. & Arvate, P. (orgs). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro. Elsevier-Campus, 2004.
- BOAZ, D. (1997) *Libertarianism: a Primer*. Free Press.
- BUCHANAN, J. (1980) "Rent-seeking and profit seeking", in Buchanan, Tollison e Tullock eds. *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station: Texas A&M Press.
- BUCHANAN, J., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CÂNDIDO JR, J. (2001) *Os Gastos públicos no Brasil são produtivos?*, Texto para Discussão nº 781. IPEA.
- CASTRO, A., Souza, F. (1985) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DI TELLA, R., Macculloch, R. (2003) *Why doesn't capitalism flow to poor countries?*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=511986>. Último acesso em 23/02/2006.
- DRAZEN, A. (2001) *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, Princeton University Press.
- HENDERSON, D. (2002) *Anti-Liberalismo 2000*. Rio de Janeiro, Editora UniverCidade.
- HIGGS, R. (1989) *Crisis and Leviathan: critical episodes in the growth of American government*. Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ (1991) "Eighteen Problematic Propositions in the Analysis of the Growth of Government", *Review of Austrian Economics* 5.
- KRUEGER, A. (1974) "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review* 64: 291-303.
- MELTZER, A., Richard, S. (1981) "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, 89, 914-27.
- Ministério da Fazenda. Carga tributária no Brasil – 2001 (2002). Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. Brasília. Estudo Tributário nº 06, jun/2002.
- MONTEIRO, J. V.(2004). *Lições de Economia Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2004.
- MUELLER, D. (1989) *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUSGRAVE, R. (1959) *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
- NORTH, D. (1981) *Structure and change in economic history*. New York: Norton.
- OATES, W. (1985) "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *American Economic Review*, 75, 748-57.
- OLSON, M. (1965) *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1982) *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press.
- PELTZMAN, S. (1980) "The Growth of Government". *Journal of Law and Economics*, 23, 209-88.
- SAMUELSON, P. (1954) "The pure theory of public expenditure", *Review of Economic and Statistics* 36: 386-9.
- SCULLY, G.(1992) *Constitutional environment and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994) *What is the optimal size of Government in the United States?* NCPA Policy Report, n.188. [<http://www.ncpa.org/studies/s188/s188.html>]

- \_\_\_\_\_ (1995) "The 'growth tax' in the United States", *Public Choice* 85: 71-80.
- \_\_\_\_\_ (2001) "Government expenditure and quality of life". *Public Choice* 108: 123-145.
- SHLEIFER, A., Vishny, R. (1998) *The grabbing hand: government pathologies and their cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- SHIKIDA, C., Araújo Jr., A., Hillbrecht, R. (no prelo) "Public Vices, Private Serfdom? Comments on the Optimal Size of the Brazilian State". *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, Universidade Católica de Brasília.
- STIGLITZ, J. (1987) "Principal and agent". In: John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman, eds., *The new Palgrave: A dictionary of economics*. London: The Macmillan Press Limited, 1987.
- STIGLITZ, J. (1989) "On the economic role of the state", in A. Heertje, ed. *The economic role of the state*. Oxford: Blackwell.
- Tax Foundation.(2004) *Special Report*. nº 129 April/2004.
- TULLOCK, G. (1967) "The welfare costs of tariffs, monopolies and theft", *Western Economic Journal* 5: 224-32.
- \_\_\_\_\_ (1959) "Some problems of majority voting", *Journal of Political Economy* 67: 571-79.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Government Spending", *The Concise Encyclopedia of Economics*. Liberty Fund, Inc. Ed. David R. Henderson. Library of Economics and Liberty. 14 April 2004. [<http://www.econlib.org/library/Enc/GovernmentSpending.html>].
- VARSANO, R., et alli (1998) *Uma análise da carga tributária do Brasil*. IPEA. Rio de Janeiro, Texto para discussão # 583.

Apêndice I - Carga Tributária (% PIB)

anos	Brasil	USA	anos	Brasil	USA
1947	14	25	1976	25	30
1948	14	23	1977	26	30
1949	15	22	1978	26	30
1950	15	25	1979	25	30
1951	16	27	1980	24	30
1952	15	27	1981	25	31
1953	15	26	1982	26	30
1954	16	25	1983	27	30
1955	15	25	1984	24	29
1956	16	26	1985	24	30
1957	17	26	1986	26	30
1958	19	26	1987	24	31
1959	18	27	1988	22	31
1960	18	27	1989	24	31
1961	16	27	1990	29	31
1962	16	27	1991	25	30
1963	16	28	1992	25	30
1964	17	27	1993	26	30
1965	19	27	1994	30	31
1966	21	27	1995	29	32
1967	21	28	1996	29	32
1968	23	29	1997	29	32
1969	25	31	1998	30	33
1970	26	30	1999	32	33
1971	25	29	2000	33	34
1972	26	30	2001	34	33
1973	25	30	2002	36	30
1974	25	31	2003	36	29
1975	25	29	2004	36	29

Fontes: Brazil: Varsano et alli (1996) for 1947-1996.

Ministério da Fazenda (2000, 2001, 2002) for 1996-2002.

Cálculos dos Autores para 2003.

USA: Tax Foundation (2004).

Apêndice II

O modelo abaixo inspira-se em Scully (1994, 1995) no qual o produto de um país é dividido entre o setor público e privado. A apropriação pública se dá sob a forma da carga tributária total em percentual do PIB ( $T/Y$ ) e a parte restante ( $1 - T/Y$ ) é detida pelo setor privado. A forma funcional escolhida é, então:

$$Y = A(T/Y)^b(1-T/Y)^c \quad (1)$$

Pode-se tomar logaritmos desta função para se obter sua versão linearizada.

$$\ln Y = \ln A + b \ln(T/Y) + c \ln(1-T/Y) \quad (2)$$

A carga tributária terá efeitos positivos sobre o PIB se se respeitar a seguinte relação:

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial T} = b \left( \frac{1/Y}{T/Y} \right) + c \left( \frac{-1/Y}{(Y-T)/Y} \right) = b \frac{1}{T} - c \frac{1}{Y-T} > 0 \iff \frac{Y-T}{T} > \frac{c}{b} \quad (3)$$

A carga tributária ótima, em percentual do PIB pode ser encontrada através da maximização de (1) com relação a  $T/Y$ :

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial (T/Y)} = 0 \rightarrow \frac{b}{T/Y} + c \frac{-1}{1-T/Y} = 0 \rightarrow \left( \frac{T}{Y} \right)^* = \frac{b}{b+c} \quad (4)$$

Uma vez que se tenha uma estimativa econométrica dos parâmetros em (4), pode-se obter o valor da carga tributária ótima.