

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

O CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS
E SEU IMPACTO NO CRESCIMENTO ECONÔMICO

JÔNATAS LEMOS PIRES

PORTO ALEGRE

2009

JÔNATAS LEMOS PIRES

O CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS
E SEU IMPACTO NO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado como
requisito parcial e final para
obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas pela
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Eugenio Lagemann

PORTO ALEGRE

2009

RESUMO

O presente trabalho apresenta inicialmente as razões para a interferência do governo na economia, fazendo uma breve revisão histórica do crescimento dos gastos públicos em diversos países desde o final do século XIX até o final do século XX. Posteriormente faz um resumo das principais teorias que procuram explicar o crescimento do tamanho do setor público relativamente à economia. Mostra, também, que há uma relação inversa entre o crescimento econômico e o crescimento dos gastos públicos nos principais países industrializados. Por fim, apresenta uma questão atual nos debates sobre os dispêndios públicos: a questão da produtividade do setor público da economia, segundo o estudo de Cândido Júnior (2001).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. RAZÕES PARA A INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA	9
2.1 Falhas de Mercado.....	9
2.2 Bens Públicos.....	9
2.3 Externalidades.....	11
2.4 Custos de produção decrescentes e mercados imperfeitos.....	11
2.5 Riscos e incertezas da oferta de bens.....	12
3. EXPLICAÇÕES PARA A TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS	14
3.1 Enfoques Positivo e Normativo de Políticas Públicas.....	22
3.2 Lei de Wagner.....	24
3.3 Crescimento Populacional.....	27
3.4 O estudo de Samuelson.....	27
3.5 Custos de Transação.....	29
3.6 Demanda por bens Públicos Elástica.....	29
3.7 O estudo de Peacock e Wiseman.....	30
3.8 Modelos de Musgrave, Rostow e Herber.....	32
3.9 Efeitos de Baumol.....	34
3.10 Interpretações neo-institucionalistas e a importância da burocracia.....	36
4. A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO, PRODUTIVIDADE E AUMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS	38
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
6. REFERÊNCIAS	55
7. APÊNDICE	57
7.1 Estimativas do Efeito Externalidade e do Diferencial de Produtividade.....	57

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Relação dos Gastos Públicos e PNB.....	14
FIGURA 2 - O Aumento do Gasto Público nos Países Industrializados.....	16
FIGURA 3 - Gasto Público no Brasil (1907-1969).....	20
FIGURA 4 - O Gasto Público em Relação ao PIB no Brasil.....	21
FIGURA 5 - Lei de Wagner.....	25
FIGURA 6 - Gastos Públicos/PIB.....	31
FIGURA 7 - Expansão dos Gastos Públicos.....	34
FIGURA 8 - Crescimento dos Gastos do Governo – EUA.....	38
FIGURA 9 - Investimento – EUA.....	39
FIGURA 10 - Países da OCDE: 1960-1996.....	40
FIGURA 11 - O Tamanho Ótimo do Governo.....	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CRESCIMENTO DOS GASTOS GERAIS DOS GOVERNOS COMO PERCENTUAL DO PIB: 1870-1996.....	16
TABELA 2 – O TAMANHO DOS PAÍSES DA OCDE: de 1960-2010.....	19
TABELA 3 – CRESCIMENTO ECONÔMICO VERSUS GASTOS DO GOVERNO.....	41
TABELA 4 – RESULTADOS DAS REGRESSÕES.....	57
TABELA 5 – RESULTADOS DAS REGRESSÕES.....	58

1. INTRODUÇÃO

O aumento do gasto público tem sido tema de recorrentes discussões tanto no meio acadêmico como político e social. Exemplos de vários países mostram a expansão desses gastos ao longo do século XX. Momentos chave como as guerras mundiais e a crise de 1929 fizeram os dispêndios públicos elevar-se consideravelmente. Dessa maneira, os países da OCDE, objeto de análise desse trabalho, tiveram um aumento do tamanho médio dos seus governos ao longo do século passado. Países que no final do século XIX tinham uma participação do governo na economia inferior a 10% chegavam a ter seus gastos públicos na ordem de mais 50% do PIB cem anos depois.

Esse saliente crescimento dos gastos do governo tem despertado a curiosidade dos economistas com o fim de se explicar esse notável fenômeno nas economias da OCDE. A mais conhecida das teorias que explicam esse crescimento é a Lei de Wagner.

Entre as diversas discussões sobre o aumento do tamanho dos governos, surgem embates entre o pensamento ortodoxo e heterodoxo nas explicações para esse aumento, principalmente sobre quais são e quais deveriam ser as funções do governo na economia, porque ele deve interferir na economia e quais os benefícios e malefícios da participação crescente do setor público na economia de um país. Aliada a esses debates, a questão da produtividade do setor público é levantada por Cândido Junior (2001), que mostra que deve haver um tamanho ideal para o governo, em que toda a economia sai ganhando.

Assim, este trabalho apresenta essa discussão organizada em cinco partes. Na primeira parte são apresentadas as razões de o governo precisar interferir na economia. Na segunda parte, são apresentados o histórico econômico e os dados que mostram a expansão dos gastos públicos ao longo do século XX. O terceiro capítulo apresenta as principais teorias que explicam esse crescimento. O quarto capítulo evidenciará através de exemplos

empíricos um *trade-off* entre o crescimento econômico e o tamanho do governo. Finalmente, a quinta parte do trabalho apresenta os principais pontos de um estudo elaborado por Cândido Junior (2001) sobre a produtividade dos gastos públicos, em que ele defende que há um tamanho ótimo para o governo, e que acima dele o governo estará sendo improdutivo e tomando espaço do setor privado.

2. RAZÕES PARA INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA

2.1 FALHAS DE MERCADO

Os governos são considerados necessários à sociedade, de maneira que regulam ou buscam regular a organização da sociedade. O Estado também é requerido para orientar e corrigir o sistema de mercados, que sozinho, não desempenha suas funções corretamente, devido às chamadas falhas de mercado. No mundo prático, a existência dos mercados em concorrência perfeita é rara, havendo, na realidade, oligopólios e até monopólios nos setores nos setores econômicos. Assim, o governo emerge como um elemento capaz de intervir na alocação de recursos, atuando paralelamente ao setor privado, procurando estabelecer a produção ótima dos bens e serviços que satisfaçam às necessidades da sociedade. Existem quatro características que podem ser consideradas como falhas do mecanismo de mercado em atender às necessidades da sociedade: a indivisibilidade do produto (ou a existência de Bens Públicos), as externalidades, o custo de produção decrescente e mercados imperfeitos, e os riscos e incertezas na oferta de bens.

2.2 BENS PÚBLICOS

Para a compreensão do conceito de bens públicos, vejamos o conceito de bem privado. O bem típico de mercado é aquele cujo consumo é individual, particularizado por ajustes a preferências diversificadas e ainda sujeito ao princípio da exclusão, que nos diz que uma utilidade somente poderá ser usufruída caso seja feito um pagamento equivalente ao seu preço de aquisição. São excluídos do consumo aqueles que não estão dispostos ao desembolso ou incapacitados de fazê-lo. Assim, o bem privado é definido como de consumo divisível (individual) e sujeito ao princípio da exclusão. Esse bem é também rival no consumo, no sentido de que quando um indivíduo aumenta suas

aquisições dele, diminui sua disponibilidade para outro. O bem público, entretanto, tem seu consumo partilhado por muitos. O consumo é coletivo, não ajustável às preferências de cada um, mas à média deles, e não se sujeitam ao princípio da exclusão. Um exemplo de bem público é a defesa nacional. Ela é de consumo coletivo, pois é ajustável à média dos consumidores; é não-rival, pois o consumo de várias pessoas não diminui a disponibilidade de consumo de outros; e é não-excludente, pois beneficia tanto os que pagam os impostos quanto os que não pagam. Essas informações possibilitam formar um quadro simplificativo das características dos bens públicos e privados.

CARACTERÍSTICAS	BEM PRIVADO PURO	BEM PÚBLICO PURO
1. Divisibilidade	Divisível	Indivisível
2. Exclusão	Aplicável	Não Aplicável
3. Consumo	Individual	Coletivo
4. Rivalidade	Rival	Não-Rival
5. Financiamento	Preço	Tributo

Com essas características, esse tipo de bens são insuficientemente ofertados pelo mercado, visto que não há incentivo para uma empresa ofertar um bem que poderá ser consumido sem o devido pagamento. Dessa forma, cabe ao governo disponibilizar esses bens, gerando aumento dos seus gastos.

Além dos bens públicos e privados “puros”, existem também os chamados bens “quase-públicos”. Um exemplo desse caso são os serviços educacionais. Eles são indivisíveis (pois o consumo não é adaptável às preferências individuais, e sim, à média) e sujeitos ao princípio da exclusão.

2.3 EXTERNALIDADES

Este conceito refere-se às ações econômicas desenvolvidas pelos agentes econômicos, que geram efeitos que afetam outros agentes indiretamente e escapam ao mecanismo de preços. As situações nas quais essas ações implicam benefícios a outros indivíduos são consideradas externalidades positivas (economias externas). Filellini (1994, p. 75), cita um bom exemplo:

Uma fábrica de cimento, instalada ao lado de uma fábrica de algodão cirúrgico, livra-se de custos ao jogar para o ar resíduos de seu processo produtivo. Como consequência, a segunda empresa é obrigada a instalar filtros de ar em suas instalações. O custo de despoluição, explícito, que caberia à primeira empresa, é arcado pela segunda. Os reflexos alocativos são imediatos: o preço do cimento fica subestimado, o que faz crescer seu consumo, enquanto o preço do algodão cirúrgico fica acima do que sua função produção, em condições normais, explicaria. Com isso, seu consumo cai.

Nesse exemplo, foram produzidas externalidades negativas (deseconomias externas). Um exemplo de economias externas seria o investimento em setores de infra-estrutura que, garantindo um aumento de oferta de insumos importantes como energia elétrica, traz benefício para todos os outros setores da economia.

2.4 CUSTOS DE PRODUÇÃO DECRESCENTES E MERCADOS IMPERFEITOS

A participação do governo no sentido de prover a sociedade daqueles bens desejáveis que as empresas privadas não seriam capazes de oferecê-los lucrativamente já era defendida há tempos pelos economistas. Esses tipos de bens são, por natureza, essencialmente de custos decrescentes.

Como é sabido, o equilíbrio geral reflete o mundo da competição perfeita. Sabe-se também, que o nível tecnológico associado à especialização e à divisibilidade produz economias de grande escala de produção em muitas firmas. Esse desenvolvimento tecnológico traz consigo a concentração de mercado com algumas firmas dominando alguns mercados regional e nacionalmente. Assim, tem-se que o alto nível tecnológico causa economias de escala que, por sua vez, trazem o decréscimo do custo de produção, tendo como consequência a concentração do mercado. Isto causa uma situação de imperfeição no mercado, que será composto de poucos vendedores, quebrando assim uma das condições básicas do mercado de concorrência perfeita, e, por conseguinte, o equilíbrio geral.

2.5 RISCOS E INCERTEZAS DA OFERTA DOS BENS

A falta de conhecimento perfeito por parte dos vendedores e dos compradores relacionados com os riscos do mercado, a falta da perfeita mobilidade de recursos, a incerteza quanto à maximização dos lucros por parte das firmas e a escassez de determinados recursos produtivos, particularmente os recursos naturais, são características do mundo real que mostram a inviabilidade de alguns pressupostos do mercado perfeito no que se refere à produção ótima de todos os bens econômicos.

Essa falta de conhecimento perfeito do mercado poderia fazer com que um bem econômico (necessário e desejado) não fosse produzido pelo mercado; o risco e a incerteza poderiam resultar na inexistência de determinadas atividades, embora elas fossem necessárias e desejáveis. Como afirma Riani (1986, p. 34): *“A incerteza sobre a lucratividade de determinadas áreas é uma forma de revelar o não-perfeito conhecimento do mercado e, por conseguinte, a dificuldade de se obter alocação ótima de acordo com as preferências da sociedade e os interesses dos produtores”*.

Existem determinadas atividades que são indispensáveis ao desenvolvimento do país ou ao bem-estar da sociedade, que, pelas razões apresentadas, não seriam oferecidas no mercado se não houvesse a

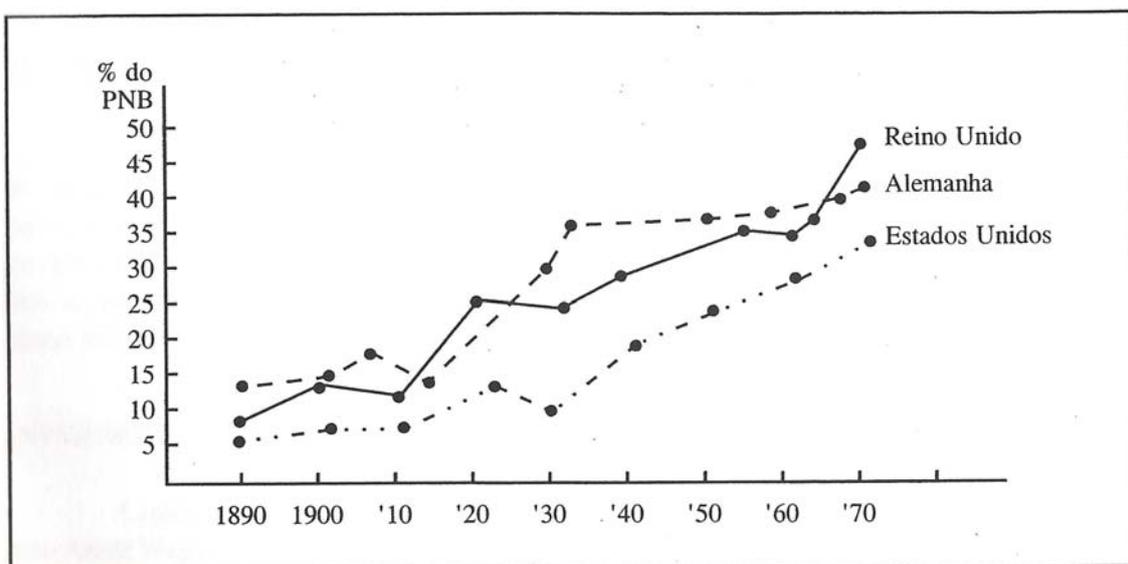
intervenção do governo. Isto não significa que somente o governo deve produzir esses recursos diretamente, já que através de outros mecanismos, tais como incentivos, subsídios etc., ele pode fazer com que recursos privados sejam alocados nessas atividades a fim de que haja uma melhora no bem-estar da sociedade. Assim, os riscos e as incertezas são características que violam os pressupostos da concorrência perfeita, justificando, portanto, a participação do governo na alocação de recursos na economia e na sociedade.

3. EXPLICAÇÕES PARA A TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

Uma das características mais marcantes da economia do século XX é o crescente aumento da despesa pública. Tal situação é constatada tanto em países com forte atuação do Estado quanto em países capitalistas tradicionais, defensores da economia de mercado.

Um exemplo, citado por Giacomoni (1982), é o caso dos Estados Unidos, cujos gastos públicos em 1890 eram 6,5% do PNB e, crescendo continuamente até 1970, ultrapassaram os 30% da Produção nacional. Este fato também ocorreu em países como Alemanha e Reino Unido, como mostra o gráfico abaixo.

Figura 1: Relação dos Gastos Públicos e PNB



Fonte: Giacomoni, J. *Orçamento Público*. Ed. Atlas. São Paulo. 2002.

Em Tanzi e Schuknecht (2000) *apud* Scherrer (2004) foi verificado um aumento expressivo dos gastos dos governos dos países da OCDE¹ desde 1870, quando representavam cerca de 11% do PIB, chegando a 23% em 1937. Segundo esse estudo, no início do século passado a participação dos governos na economia era realmente pequeno. Países como Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido, por exemplo, tinham gastos públicos inferiores a 10% do PIB

¹ Ver tabela 1.

em 1870. Países considerados de forte participação governamental² tinham participações na ordem de 12% a 18% do PIB. Scherrer aponta ainda que mesmo com o crescimento da influência do pensamento marxista e socialista no fim do século XIX, o Estado seguiu a política do *laissez-faire* até momentos antes da Primeira Guerra Mundial.

A referida guerra, naturalmente, provocou um aumento considerável nos gastos dos governos, principalmente por causa dos investimentos que uma guerra demanda em armamento e tecnologia, além dos impactos indiretos da guerra. É inevitável que nesse período os tributos sejam elevados, mas nessa ocasião a população normalmente apresenta uma maior aceitação em pagar mais impostos. Com base nos dados compilados por Tanzi e Schuknecht (2000), disponíveis no estudo de Scherrer (2004), na página seguinte, é possível notar que a média dos gastos públicos nos países selecionados da OCDE saltou de 13,1% em 1913 para 19,6% do PIB, em 1920.

Percebe-se que os gastos não voltam a cair posteriormente à Guerra. Isso provavelmente deve-se a um início de mudança na maneira de pensar a política econômica, já que existe uma importante publicação em 1924, intitulada “The end of *Laissez-Faire*”, de John M. Keynes, que fará nascer novas discussões sobre o papel do Estado na economia. Posteriormente, A Teoria Geral³, de 1936, consolidará o novo pensamento após o fracasso da política clássica na crise de 1929. A reestruturação das políticas ocorreu nos países industrializados na década de 30, inclusive nos Estados Unidos, praticando a política conhecida como “New Deal”.

O que se deve salientar é que neste período a política do Estado mínimo perde muita força e a economia mundial está num terreno propício para a continuidade das políticas intervencionistas. Analisando a tabela 1, percebe-se que no período após a Segunda Guerra Mundial existe novamente um aumento relativo dos gastos públicos, pois a média dos gastos dos governos da OCDE passa de 23,8% para 28% do PIB em 1960.

² Exemplos: Austrália, França, Itália e Suíça.

³ Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Também de John M. Keynes, publicado em 1936.

**Tabela 1: CRESCIMENTO DOS GASTOS GERAIS DOS GOVERNOS
COMO PERCENTUAL DO PIB: 1870-1996**

País	Século XIX Primeira Guerra Mundial			Segunda Guerra Mundial				
		Antes	Depois	Antes	Depois			
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Austrália	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Alemanha	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Áustria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	49,3	51,6
Canadá			16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Irlanda			18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Itália	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Japão	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Noruega	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nova Zelândia			24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,3	43,0
Suécia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2
Suíça	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
MÉDIA	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,9	45,0

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000) apud Scherrer (2004).

O período que se segue tem significativos efeitos sobre os bens públicos. De 1960 a 1980 a mesma média aumentou quase 14 pontos percentuais, chegando a 41,9% do PIB. Nesse período, o pensamento keynesiano já havia ganhado grande espaço e influenciava políticos na condução de planos econômicos. Numa análise semelhante, Riani (1986), estuda o notável crescimento dos gastos do governo para um grupo menor de países industrializados, na qual afirma⁴:

Houve algumas alterações na própria estrutura dos gastos públicos. Houve inversão na participação de alguns setores no gasto total, e mais recentemente tem havido predominância dos gastos nos setores sociais basicamente em saúde, educação e seguro social.

Segundo a afirmação de Riani, os gastos públicos estão se tornando proporcionalmente maiores no que diz respeito a despesas de custeio (despesas correntes), ao invés do investimento (despesas de capital), o que levará a outras constatações, que serão analisadas adiante no trabalho.

Figura 2: O Aumento do Gasto Público nos Países Industrializados



Fonte: Riani, F. *Economia do Setor Público*. Atlas. São Paulo. 1986.

⁴ Riani (1986), pag. 61.

Em meio a essa e outras constatações, começa a emergir no final dos anos 60 e mais fortemente nos anos 70 algumas dúvidas sobre as funções do governo. Alguns economistas argumentaram que os governos haviam crescido além do necessário e que isso já estava prejudicando a população. Nos anos 80, dois críticos ao *big government* influenciaram o pensamento econômico do resto do mundo: Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Através de suas políticas, combateram o contínuo crescimento dos gastos do governo, e através deles, surgiram grupos sociais e políticos que se opuseram à política do grande governo. Um dos destaques desse período foi Milton Friedman (1988, p. 31), que afirma que “*sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra inimigos externos, preservar a lei e a ordem, reforçar contratos privados e promover mercados competitivos. Além disso, qualquer atuação do governo pode ser um perigo*”. No período posterior à década de 80, o percentual dos gastos do governo em comparação com o PIB declinou em diversos países, entre eles Alemanha, Irlanda, Suécia e Reino Unido. Entretanto, em diversos outros países os gastos continuaram a ser elevar, como mostra a tabela 2.

**Tabela 2: O TAMANHO DOS PAÍSES DA OCDE:
De 1960-2010***
Gastos totais do governo como percentual do PIB

PAÍS	1960	1970	1980	1990	2000	2010*
Austrália	21,2	25,5	34,0	37,7	35,2	37,4
Alemanha	32,4	38,6	48,3	45,7	45,1	48,6
Áustria	35,7	39,2	48,9	49,3	52,2	53,1
Canadá	28,6	35,7	40,5	47,8	41,1	44,1
Dinamarca	24,8	40,2	56,2	58,6	53,3	56,6
Espanha	13,7	22,2	32,9	43,0	39,1	46,6
Estados Unidos	28,4	32,5	33,7	34,8	34,2	42,8
França	34,6	38,9	46,1	49,8	51,6	55,8
Irlanda	28,0	39,6	50,8	40,9	31,5	49,3
Itália	30,1	34,2	41,9	53,8	46,1	51,6
Japão	17,5	19,3	32,6	31,9	39,0	42,1
Noruega	29,9	41,0	48,3	51,3	42,3	44,6
Nova Zelândia	27,7	34,4	47,0	50,0	39,2	46,4
Portugal	17,0	21,6	25,9	41,9	43,1	51,4
Reino Unido	32,2	39,2	44,9	42,3	36,6	54,1
Suécia	31,0	43,7	61,6	60,8	57,0	57,9
Suíça	17,2	21,3	29,3	30,9	35,1	36,1
MÉDIA	25,8	33,1	42,3	45,6	42,1	42,1

* Previsão

Fonte: OCDE Economic Outlook, nº 85, jun. 2009.

Fernando Rezende (1972) também verificou que os gastos públicos haviam crescido no Brasil. Em um estudo que abrangeu o período de 1907 a 1969, ele confirmou o aumento dos gastos do governo durante o período. Entretanto, até 1943, Rezende afirma que o crescimento dos gastos foi apenas nominal, pois a população cresceu no mesmo percentual que os gastos públicos, de forma que a despesa real per capita se manteve constante. No período que segue, entretanto, foi verificado um substancial crescimento real. Rezende ilustra o fato pela figura abaixo:

Figura 3: Gasto Público no Brasil (1907-1969)



Fonte: Rezende da Silva, F. A. *A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

Rezende faz uma análise segundo a perspectiva de Peacock e Wiseman (1961) para o caso brasileiro, que, segundo ele, pode ser explicado pelo “efeito translação”, principalmente em determinados períodos. De 1947 a 1950 esse efeito se justifica pela ocorrência de guerras. De 1955 a 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. Entre 1963 e 1968 a carga tributária elevou-se de 18% para 27,5% do PIB. Rezende afirma ainda que esse período de efeito translação não foi totalmente evidenciado mediante simples observação do crescimento da relação despesas totais/PIB (gráfico abaixo). A sua importância só fica perfeitamente caracterizada com a observação da alteração na estrutura do financiamento.

Figura 4: O Gasto Público em Relação ao PIB no Brasil



Fonte: Rezende da Silva, F. A. *A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

3. EXPLICAÇÕES PARA A TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

Tem sido notável o crescimento dos gastos públicos, medido em relação ao PIB, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A relação gastos do governo/PIB tem chamado a atenção ao longo desse período, de maneira que várias teorias foram criadas a fim de explicá-lo. Entretanto, não existe uma teoria que seja exaustiva para explicar o crescimento dos gastos públicos em todos os países.

O objetivo deste capítulo é apresentar as principais teorias que abordam esse tema, bem como relacioná-las para que possam ser aplicadas em casos específicos. Inicialmente será feita uma referência ao enfoque positivo e normativo na condução de políticas públicas e posteriormente se abordarão as teorias propriamente ditas.

3.1 ENFOQUES POSITIVO E NORMATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Filellini (1994) afirma que a visão das funções clássicas do Estado surgiu da análise da transição do modo feudal de produção para o capitalismo comercial-industrial. No âmbito dessa transição, centrada nos mercados, cresceram o individualismo e a mobilidade social, o que acentuou as preocupações com o exercício do poder do Estado, não mais determinado pelos costumes, mas sujeito a inúmeras influências, no uso dos recursos sociais.

Na estruturação das decisões a esse respeito, atribui-se ao sistema de mercados responsabilidades absolutas, sob o argumento de que a competição nele existente limitaria o poder individual de extrair vantagens dos demais. O bem-estar fluiria da aplicação dos recursos escassos entre fins competitivos, de acordo com as preferências individuais. Dentro desses pressupostos, não haveria espaço para ações econômicas no âmbito do Governo, consubstanciadas em suas políticas. Essas ações seriam limitadas àquelas administrativas.

Entretanto, as condições requeridas por este pensamento são excessivamente idealizadas e improváveis de serem alcançadas nas sociedades. Assim, Filellini sugere que o papel do Governo na economia pode ser avaliado em função daquilo que é exigido, em termos de políticas, para compensar as falhas dos mecanismos de mercado.

Dessa forma, a análise da pertinência de uma política poderia ser feita sob dois enfoques: o normativo e o positivo. A teoria normativa baseia-se na relação indivíduo-Estado. Essa pode ser tratada também sob dois pontos de vista: o benefício recebido e a capacidade de pagamento. O método do benefício recebido considera a relação indivíduo-Estado como uma relação de troca estabelece que o tributo cobrado deva ser tal que torne máxima a satisfação do indivíduo derivada dos seus pagamentos dos serviços públicos e privados. O método da capacidade de pagamento considera a contribuição dos cidadãos independente dos benefícios usufruídos, porém relacionada a suas respectivas capacidades de pagamento. Segundo Scherrer (2004), a teoria dos bens públicos é normativa na medida em que tenta pesquisar, analisar e explicar o que se deveria fazer em economia pública e não se faz. Segundo ela, essa teoria demonstra inclinação ao conceito de bem-estar no estudo do comportamento governamental, e que este conceito é muitas vezes vago, revelando a dificuldade da teoria normativa em prover elementos pertinentes ao estudo da determinação da despesa pública. Segundo Scherrer (2004), a teoria positiva da despesa pública é definida como o conjunto das análises econômicas e políticas que tentam explicar o comportamento observado da despesa governamental, seu nível, suas composições e variações. Ao contrário da teoria normativa, esta é uma teoria de comportamento, cujas conclusões são resultado da observação empírica. Assim, a teoria positiva pretende detectar as tendências, a longo prazo, da participação do governo na economia e determinar o padrão temporal do comportamento da despesa pública.

Filellini (1994, p. 19) também descreve seu conceito da teoria positiva:

A economia positiva não nos diz qual das alternativas é a melhor. Seu propósito é aumentar nosso conhecimento sobre as conseqüências das várias decisões, eliminando, assim, fontes potenciais de desacordo sobre temas de

políticas. Prestam-se também à redução do grau de desapontamento com os resultados obtidos. Coisas que se esperam venham a acontecer podem traduzir-se em acontecimentos desastrosos, no mundo real.

Resumindo, o enfoque positivo estabelece “o que é”, a partir de hipóteses verificáveis e mensuráveis. O enfoque normativo estabelece “o que deveria ser”, a partir de julgamentos prévios de valor. O enfoque positivo limita o normativo em suas indicações daquilo que é possível obter, comparativamente àquilo que é desejável. O normativo do “bem-estar social”⁵ é definido em relação à individualidade como valor e à impossibilidade da comparação dos níveis individuais de satisfação entre diferentes indivíduos, pois não é possível mensurar e comparar funções de utilidade. Como conseqüência, em termos de políticas governamentais, somente são consideradas “claramente desejáveis” aquelas ações que beneficiem no mínimo uma pessoa, sem prejudicar qualquer outra (ótimo de Pareto).

3.2 LEI DE WAGNER

Adolf Wagner foi o pioneiro na tentativa de explicar o crescimento dos gastos do governo. Ele foi o primeiro economista a reconhecer que existe uma relação positiva entre o crescimento econômico e o crescimento dos gastos públicos.

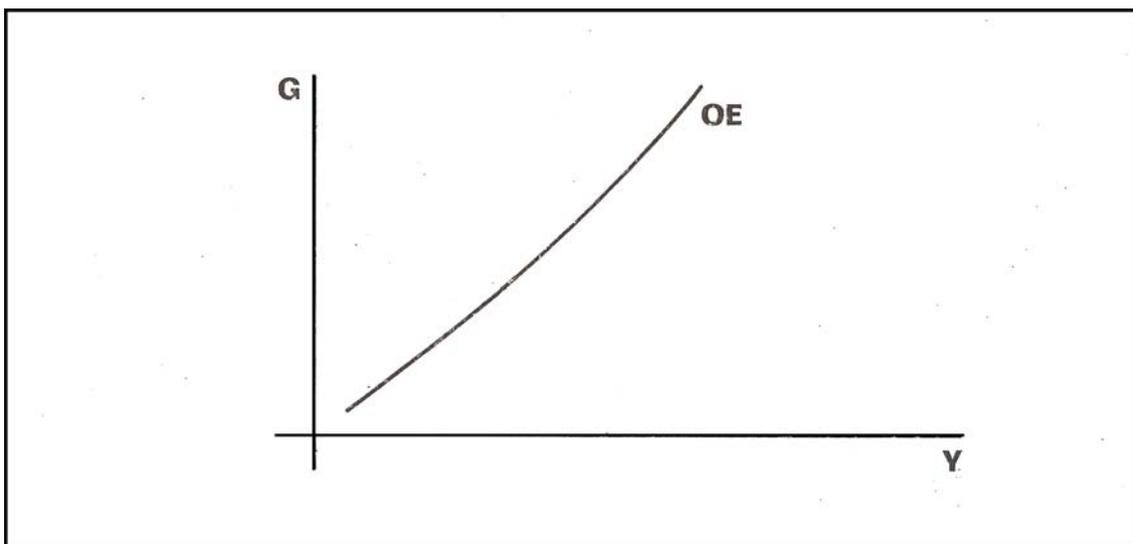
Nesse estudo, baseado em observações empíricas, Wagner procurou fazer algumas generalizações sobre o comportamento dos gastos públicos. Sua análise abrangeu a Inglaterra, Alemanha, França, Estados Unidos e Japão e suas conclusões se transformaram no que hoje chamamos de “Lei de Wagner”, que afirma que o setor público tem uma tendência inerente ao aumento de dimensão e importância. Não apenas em termos absolutos, mas relativamente ao volume da economia. Segundo Wagner (1973) apud Filellini (1994, p. 25):

⁵ Nomenclatura utilizada por Alfredo Filellini (1994).

Comparações abrangentes de diferentes países em diferentes épocas mostram que, entre povos progressivos, com os quais estamos preocupados, ocorre regularmente um aumento na atividade tanto dos governos centrais, como locais. Este aumento é extensivo e intensivo⁶: ambos assumem novas funções, enquanto cumprem as velhas funções de forma mais completa e eficiente. Desta maneira, as necessidades econômicas do povo são satisfeitas em parcelas crescentes e mais satisfatórias.

Uma das primeiras constatações de Wagner foi que o crescimento das atividades do governo era uma consequência natural do progresso social. Dessa forma, era inevitável o crescimento dos gastos públicos. Baseado em observações empíricas, mostrou que, quando a produção per capita aumentava, as atividades do Estado e seus gastos aumentavam em proporções maiores que o produto. O gráfico abaixo mostra a idéia de Wagner.

Figura 5: A Lei de Wagner



Fonte: Riani, F. Economia do Setor Público. Atlas. São Paulo. 1986.

⁶ Crescimento extensivo refere-se à ampliação das atribuições do governo. Crescimento intensivo diz respeito à ampliação de uma unidade sob administração do governo, como por exemplo, ampliar uma escola instalando refeitórios e bibliotecas.

A Lei de Wagner é dada pela curva OE, em que na função $G_e = a \cdot Y^B$, onde a e B são duas constantes, com $B > 1$, G representa os gastos do governo e Y a produção.

Para explicar a existência da lei de expansão das atividades do Estado, Wagner utilizou três argumentos principais. Inicialmente ele referia-se à necessidade de expansão das funções do governo relacionadas com a administração e segurança devido à substituição das atividades privadas pelas públicas. Ele argumentava também que o crescimento e a complexidade das relações legais, a inevitável divisão do trabalho oriundo do processo de industrialização, o crescimento da população e a urbanização eram fatores que exigiriam do Estado participação cada vez mais intensa nas funções de proteção e legislação. Esses fatores aumentariam os gastos públicos em atividades de leis e ordem, além das legislações sobre as matérias econômicas, de tal modo que a economia se desenvolveria eficientemente.

Outro argumento usado por Wagner referia-se ao fato de que o crescimento dos gastos públicos sofreria também impactos com a expansão cultural e com o bem-estar, principalmente com referência à educação e distribuição de renda. O crescimento dos gastos públicos em educação, recreação, cultura, saúde e serviços de bem-estar foi explicado por Wagner em termos de suas elasticidades renda da demanda. Para ele, esses serviços representavam bens superiores ou elásticos em relação à renda. Assim, com o aumento da renda real da economia, os gastos públicos nos serviços mencionados anteriormente cresceriam mais que proporcionalmente à renda, fazendo com que aumentasse a relação entre os gastos públicos e o PIB.

A terceira hipótese levantada por Wagner relacionava-se com as mudanças tecnológicas e a escala crescente dos investimentos. Esses fatores contribuiriam para que surgisse grande número de monopólios privados que poderiam ser evitados ou controlados pelo Estado no interesse da eficiência econômica. Nesses casos, a participação do Estado aumentaria como uma fonte de estabilidade, influenciando as atividades das grandes empresas, cujo domínio na economia pudesse causar alguma instabilidade.

3.3 CRESCIMENTO POPULACIONAL

Do crescimento populacional deriva grande parte do aumento dos gastos do governo. Primeiramente, porque quando a população cresce, aumenta a chamada “população a cargo”, representada pelos jovens, e que demanda intensamente serviços habitacionais, educacionais, de saúde, assistência e promoção social, transporte, lazer etc.

Em segundo lugar, a maior densidade populacional aumenta a interdependência entre as pessoas. O procedimento de uns gera deseconomias externas que afetam o bem-estar de outros, pela excessiva proximidade provocada pelo congestionamento espacial das organizações urbanas, o que torna necessárias algumas ações coletivas visando eliminar os inconvenientes da aglomeração.

Em terceiro lugar, o crescimento populacional exige situações de escala que, em geral, geram maiores custos por unidade de atendimento. Assim, o transporte coletivo de superfície, nas grandes cidades, vem sendo substituído pelo transportes subterrâneos, os metrô, de caríssima implantação. Usinas de lixo tornam-se necessárias, por falta de locais adequados para o acolhimento dos despejos urbanos. O saneamento básico prevê gigantescos dutos de esgoto. O intenso tráfego passa a exigir a construção de alças rodoviárias, túneis, garagens subterrâneas etc.

3.4 O ESTUDO DE SAMUELSON

Um ponto a ser considerado é a dissociação entre custos e benefícios das ações públicas. Como os gastos beneficiam certos grupos, enquanto outros arcam com seus custos, poderá haver pressão desses últimos, principalmente se forem grupos majoritários. Samuelson (1954) desenvolveu uma interpretação para esse dilema:

Dinheiro/Bens	Consumo Próprio	Consumo alheio
Dinheiro Próprio	1	2
Dinheiro alheio	3	4

Em que:

- 1 - Transação pura de mercado, em que quem paga também consome;
- 2 - Transação atípica de mercado, em que quem compra não consome;
- 3 - Transação atípica, em que quem compra não paga;
- 4 - Gastos públicos, em que o dinheiro não é especificamente de ninguém, como também ninguém sabe ao certo quem irá consumir.

Segundo Samuelson (1954), nos quadrantes 1 e 2 quem paga controla ao máximo seu dispêndio, em relação ao resultado. No quadrante 3, quem desfruta não desembolsa e poderá não ter por que se preocupar com o dispêndio. No ultimo quadrante reflete-se o dilema da dissociação entre custos e benefícios, em que os políticos utilizam dinheiro para deslanchar seus projetos, sem se afligirem pessoalmente com os custos. Assim, o eleitor é vitima da ilusão de que o atendimento de suas demandas é particularmente benéfico para ele, enquanto os custos respectivos não o atingirão. Quanto menos visíveis forem os impostos e mais visíveis essas “realizações governamentais”, maior será a aceitação desses gastos, o que favorece o aumento considerável do dispêndio público.

3.5 CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Essa hipótese foi introduzida por Douglas North (1987), e refere-se basicamente à repercussão que o aumento dos custos de transação tem tido com relação aos gastos do governo. Conforme os mercados vão crescendo, os acordos e contratos firmados entre as partes, que antes eram entre pessoas próximas, passam a ser impessoais. Disso decorre esse aumento dos custos dos contratos devido à necessidade de especificações cada vez mais detalhadas nos acordos formais. O Estado, dessa forma, é demandado justamente para reduzir esses custos crescentes, o que impacta nos seus próprios gastos.

Os custos de transação decorrem das partes de um acordo possuírem informações assimétricas, e as instituições, providas pelo governo, são necessárias para promover a segurança e eficiência nos acordos, promovendo o crescimento econômico.

3.6 DEMANDA POR BENS PÚBLICOS ELÁSTICA

A elasticidade-renda é a medida do grau de resposta da demanda a uma variação da renda real. A experiência tem demonstrado que a demanda por bens públicos tem uma elasticidade-renda superior à da demanda por bens privados, ou seja, um $\beta > 1$. Isto quer dizer que à medida que a renda real cresce, a demanda por todos os bens cresce, mas as preferências se deslocam na direção dos bens públicos. O bem público é, portanto, um bem superior. Aplica-se aí, a Lei de Engel: quando a renda cresce, altera-se o comportamento do consumo.

Esse efeito exige certa qualificação. A um nível menor de renda, a demanda é exercida sobre bens econômicos básicos, como alimentação, roupas etc. Quando a renda se eleva além dos níveis de subsistência, os serviços públicos, como educação, saúde, controle da poluição, comunicações, etc., começam a ganhar importância. Filellini (1994) aponta que esta tendência

evolui ao longo de certa faixa de renda, até atingir um nível de “pico”. Nesse momento, a elasticidade-renda da demanda por bens públicos é muito alta. No limite do consumo dos produtos do setor público, a sociedade começa a ressentir-se das interferências governamentais, passando a rever a apreciação de sua importância para o seu bem-estar.

3.7 O ESTUDO DE PEACOCK E WISEMAN

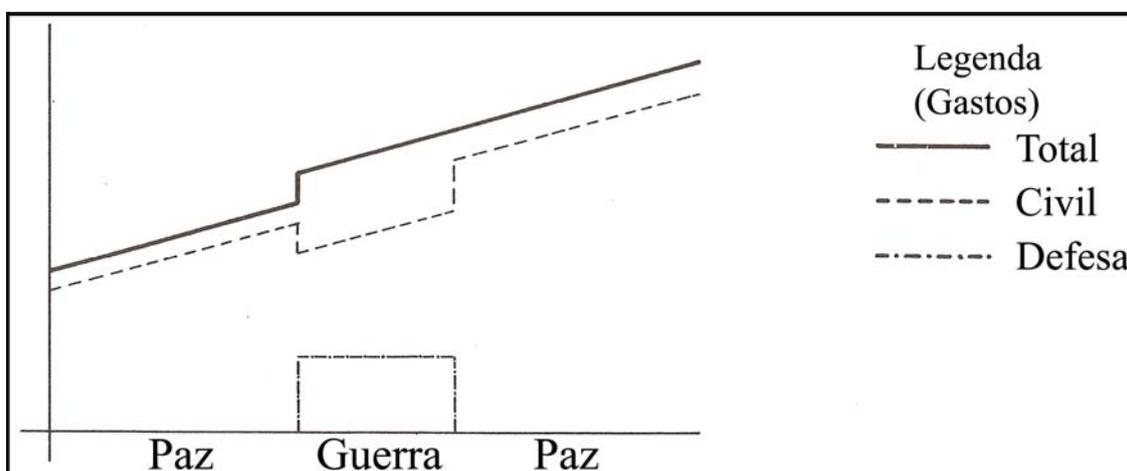
A análise de Peacock e Wiseman foi baseada na evolução dos gastos públicos no Reino Unido. Eles tomaram por base o crescimento dos gastos do governo e do setor público durante 1890 e 1955. O trabalho por eles desenvolvido tinha três objetivos principais: o primeiro era preencher um espaço nas informações estatísticas disponíveis sobre os gastos do governo a partir de 1890. O segundo era tentar relacionar essas estatísticas com a história econômica do período. Eles acreditavam que o método de análise por eles utilizado poderia contribuir para o entendimento do desenvolvimento econômico britânico na primeira metade do século. Finalmente, outro objetivo era tentar analisar o comportamento dos gastos do governo dentro do contexto histórico e estabelecer algumas hipóteses que ajudassem a explicar o comportamento dos gastos do governo também em outros países.

Duas proposições básicas foram estabelecidas na análise dos autores. A primeira relacionava valores per capita dos gastos totais com os do PIB e a segunda procurava relacionar o crescimento dos gastos do governo com períodos de distúrbios sociais.

Com base nos dados mencionados, Peacock e Wiseman observaram que duas proposições básicas poderiam ser feitas. Primeiro, notaram que o total de gastos do governo havia crescido relativamente mais rápido que o PIB. Segundo, observaram que o nível dos gastos do governo foi claramente afetado pelas duas guerras mundiais, e eles denominaram essas variações como “efeitos deslocamento”. Notaram que os gastos governamentais aumentaram significativamente nos períodos de guerra, sendo que, após esses

períodos, o crescimento dos gastos seguiria um caminho normal, porém num nível superior ao anterior à guerra.

Figura 6: Gastos Públicos/PIB



Fonte: Peacock e Wiseman (1961) apud Riani (1986).

Análises por eles aplicadas em outros países mostraram que o efeito deslocamento poderia ocorrer também devido à depressão ou qualquer outro distúrbio social marcante. Esses distúrbios atingiam o nível dos gastos públicos. Tais gastos eram feitos principalmente pelos governos centrais que aumentavam suas finanças e autoridade devido basicamente aos gastos com defesa. Na realidade, notaram que havia substituição dos gastos civis pelos gastos com defesa durante os períodos de guerra, mas após este novo período estabelecia-se novamente o padrão normal dos gastos civis.

Para Peacock e Wiseman havia descontinuidade nas taxas de crescimento das relações entre os gastos públicos e o PIB. Isto era causado pelos efeitos deslocamento e havia relação muito forte com o tolerável nível de carga tributária. Esse nível de tolerância varia de acordo com as circunstâncias em que a sociedade vive. Num período de estabilidade política, econômica e social, a idéia da sociedade sobre o nível da carga tributária permanece também estável. Porém, se houver qualquer distúrbio na sociedade, os indivíduos normalmente alterarão seus níveis de tolerância quanto ao peso da carga tributária, devido, sobretudo, aos papéis de proteção, de segurança e de

supridor de benefícios desenvolvidos pelo governo. Na realidade há diferença nas idéias dos indivíduos quanto ao tolerável nível de tributação e as suas noções dos desejáveis níveis dos gastos públicos. Isto acontece porque a escolha política no uso dos recursos públicos difere substancialmente daquelas feitas através do sistema de mercado tradicional. Alguns serviços prestados pelo governo durante o período dos distúrbios sociais são feitos com baixo nível de carga tributária. Porém, a manutenção desses serviços após os distúrbios exigiria que houvesse elevação da carga tributária, nem sempre aceita pela sociedade.

Além do efeito deslocamento, Peacock e Wiseman detectaram, ainda, dois outros efeitos: o imposição⁷ e o inspeção⁸. O primeiro expressa um novo sentimento de igualdade e de coletivismo na sociedade. Isto surgiria como conseqüência dos problemas sociais ocorridos que levaria a sociedade a dar mais importância à provisão coletiva dos serviços de saúde, educação, bem-estar social, etc. Por outro lado, o efeito inspeção resultaria na expectativa da sociedade por melhor nível dos serviços prestados pelo governo, o que havia sido alcançado como conseqüência dos aumentos dos gastos públicos por ocasião dos distúrbios sociais. Esses dois efeitos poderiam alterar a concepção da sociedade sobre o tolerável nível de tributação e de certa forma explicar as mudanças ocorridas nas relações entre gastos públicos e PIB.

3.8 MODELOS DE MUSGRAVE, ROSTOW E HERBER

Em Riani (1986)⁹ são apresentados modelos econômicos que relacionam o crescimento dos gastos do governo com o estágio de desenvolvimento¹⁰ que o país se encontra. Esses modelos, por possuírem uma identidade muito forte, serão generalizados em um modelo. Basicamente, os modelos apresentam três estágios no processo de desenvolvimento dos países que requerem, em geral, diferentes graus de envolvimento do setor público em

6, 7 Nomenclatura utilizada por Riani (1986).

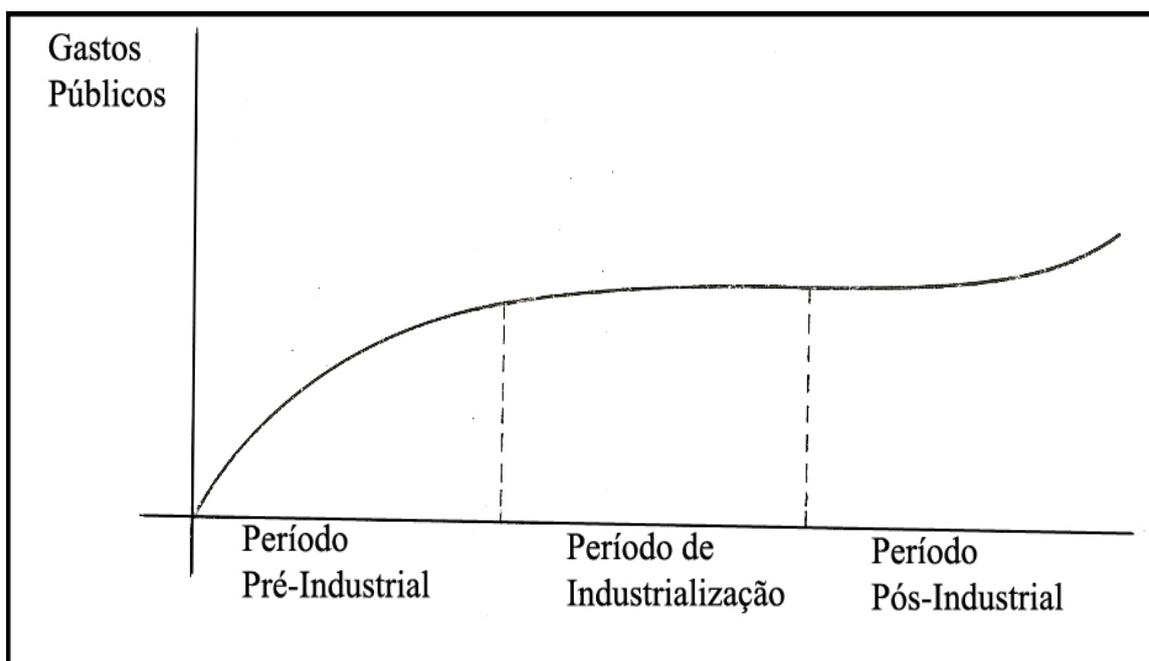
⁹ Musgrave (1969), Rostow (1974) e Herber (1979) apud Riani (1986)

¹⁰ O estágio de desenvolvimento é dado, por estes modelos, através do PIB per capita.

diferentes atividades. Dessa forma, espera-se que, nas etapas iniciais de crescimento de qualquer país, haja necessidade de significativo envolvimento do setor público a fim de adequar a sua estrutura com o objetivo de promover seu crescimento e o desenvolvimento econômico e social. Para tanto se requer grande volume de investimentos públicos que, inevitavelmente, elevam substancialmente o nível dos gastos públicos. Após esse estágio, porém, já não existe demanda por grandes investimentos por parte do setor público. Nessa fase intermediária, os gastos públicos não variam substancialmente, já que o setor público estará apenas complementando as atividades exercidas pelo setor privado.

Após essa etapa, a participação do setor público pode tomar rumos diferentes. Ela poderá ser aumentada pela demanda da sociedade por melhores níveis de bem-estar social. Neste caso haveria necessidade de grandes investimentos do governo no que tange aos serviços sociais. Esses gastos, por sua vez, poderiam ser aumentados pela demanda por maior participação do governo na retomada de novo processo de desenvolvimento. Neste caso, a participação do governo estaria exercendo, em tese, a mesma função exercida no estágio inicial do processo de desenvolvimento e crescimento econômico. Esse último caso é abordado por Herber, enquanto que o aumento dos gastos sociais é tratado em Rostow (1974). Musgrave (1969) afirma que no último estágio a relação formação bruta de capital/gastos do governo volta a subir devido ao peculiar estágio da renda e suas necessidades de capital. Esses modelos podem ser sintetizados pelo gráfico abaixo:

Figura 7: Expansão dos Gastos Públicos



Fonte: Musgrave (1969) apud Riani (1986).

Riani (1986, p. 69) conclui afirmando que “o grau de participação e dos gastos públicos de um país obedece a um ciclo no qual o envolvimento do governo dependerá do estágio atual de desenvolvimento e das perspectivas políticas do país.”

3.9 EFEITOS DE BAUMOL

Até agora, as análises dos gastos do governo relacionaram o seu aumento com a expansão de determinada atividade provida pelo setor público. O aumento desses gastos acontecerá, portanto, por necessidade de ajustamento da oferta de bens públicos em face das variações ocorridas nas demandas por esses bens na sociedade. Baumol (1967) apud Scherrer (2004) e Baumol (1967) apud Filellini (1994) mostrou que poderia haver aumento no nível dos gastos públicos sem que haja alterações na quantidade dos bens oferecidos pelo governo. Esse fato ocorrerá pela inexistência de vantagens do

crescimento via produtividade, economias de escala e variações tecnológicas em grande número das atividades do governo.

Ele dividiu a economia em dois setores, um progressivo e o outro não progressivo. Considerou como progressivo aquele setor caracterizado pelo aumento cumulativo da produtividade por homem/hora. Esse crescimento na acumulação seria consequência das economias de escala e das mudanças tecnológicas. Por outro lado, denominou como não progressivo o setor caracterizado pela taxa de produtividade do trabalho mais baixa do que aquela existente no setor progressivo. O diferencial de produtividade existente entre os dois setores é de vital importância dentro dessa análise. Isto porque, enquanto no setor progressivo o trabalho é um instrumento utilizado para se obter o produto final, no setor não progressivo o trabalho representa o próprio trabalho final. Isto significa que, no caso do setor progressivo, o trabalho pode ser facilmente substituído pelo capital sem afetar a natureza do produto. No setor não progressivo, entretanto, desde que o trabalho represente em si mesmo grande parte do produto final que está sendo consumido, a redução do trabalho afeta diretamente o bem que está sendo produzido.

O setor não progressivo inclui normalmente a indústria de serviços, como por exemplo, aquelas atividades exercidas pelo governo federal, estadual e municipal, cuja característica básica é o trabalho intensivo na sua produção. Isto faz com que os esporádicos aumentos que porventura ocorram na produtividade desses setores sejam bastante modestos em termos de taxa de crescimento das outras atividades produtivas. A consequência desta diferenciação no nível de produtividade dos dois setores é que os trabalhadores do setor não progressivo tentarão mudar para o setor progressivo em busca de melhor remuneração. Isto só não ocorreria se a remuneração nos dois setores fosse igual. Considerando, porém, que no setor não progressivo o aumento da produtividade é inferior ao do setor progressivo, conclui-se que o custo unitário no primeiro setor aumentará proporcionalmente mais do que o do segundo. Isto significa que o custo de oportunidade da produção no setor não progressivo aumentará relativamente àquele setor produtivo em certo período de tempo. Como o setor público é caracterizado por uma série de atividades em que o trabalho representa também o produto final,

ele se caracteriza como um setor não progressivo. Se no setor público o aumento de produtividade é inferior àquele dos outros setores da economia e se os salários movem em linha com esses setores, os gastos públicos aumentarão como consequência dos acréscimos nos custos do setor público, via salários. Essa teoria foi comprovada em estudos realizados nos Estados Unidos¹¹, Suíça¹², Suécia¹³, entre outros.

3.10 INTERPRETAÇÕES NEO-INSTITUCIONALISTAS E IMPORTÂNCIA DA BUROCRACIA

São relativamente recentes os estudos sobre as influências institucionais, organizacionais e do comportamento da burocracia no crescimento do aparato do Estado. Como decorrência das concepções neoclássica e keynesiana, o pensamento econômico nos países capitalistas, atualmente, geralmente tem visto a alocação de recursos pelo setor público como um processo cumpridor da racionalidade intrínseca do sistema de mercado.

Para Monteiro (1980) *apud* Giacomoni (2002), a teoria econômica convencional considera a instituição pública como dado invariável na lógica do processo decisório governamental. Nesse quadro se movimenta o “formulador de políticas”, agente que domina a cena política econômica e que, ao possuir um modelo desejável de desempenho para a economia, trata de otimizar suas decisões.

Essa concepção tem recebido críticas das correntes herdeiras do movimento institucionalista. Para dois autores neo-institucionalistas, Buchanan e Wagner, “a teoria de política keynesiana é estabelecida como se emanasse de déspotas benevolentes e oniscientes”.¹⁴ Uma das correntes neo-institucionalistas de maior notoriedade nos dias de hoje é a da *public choice*, que considera como causa principal do crescimento das despesas públicas a

¹¹ Tussing e Henning, 1974 *apud* Mueller (1993).

¹² Pommrehne e Schneider, 1982 *apud* Mueller (1993).

¹³ Henrekson, 1988 *apud* Mueller (1993).

¹⁴ Monteiro (1980).

diversidade existente entre o processo político e o processo de mercado. Já que este último distribui renda de forma desigual, o processo político é mais procurado por distribuir votos indistintamente a todas as pessoas. O político é estimulado a valorizar, no processo de decisão, aquelas questões que tendem a atrair maior quantidade de votos. As classes de menor renda – as principais marginalizadas do sistema de mercado – utilizarão mais o processo político na busca de um incremento, mesmo indireto, de suas rendas.

Por proporem uma visão endógena do aparelho do Estado são igualmente neo-institucionalistas as teorias que analisam o comportamento do burocrata. William Niskanen (1971)¹⁵ é responsável por uma das principais contribuições ao estudo da burocracia dentro da teoria econômica. Segundo esse modelo, os burocratas configuram a organização produtora encarregada da provisão de bens e serviços a certa clientela, recebendo do setor patrocinador (os níveis políticos do governo, inclusive o Legislativo) determinado volume de recursos programados (o orçamento). Na concepção do modelo, o burocrata é um maximizador do orçamento, isto é, a burocracia terá seu nível de oferta situado significativamente além do nível de oferta que vigoraria na solução competitiva, para idênticas condições de demanda e de custos. O que possibilita essa maximização do orçamento é o fato de o burocrata não ter a propriedade do resíduo fiscal de sua repartição, o qual será sempre aplicado na expansão das atividades.

A eficiência econômica do burocrata poderia constituir-se num recurso estratégico na consecução de certos objetivos de classe: progressão na carreira, maiores mordomias, maior poder e influência junto ao governo, etc.

¹⁵ Niskanen (1971) *apud* Giacomoni (2002).

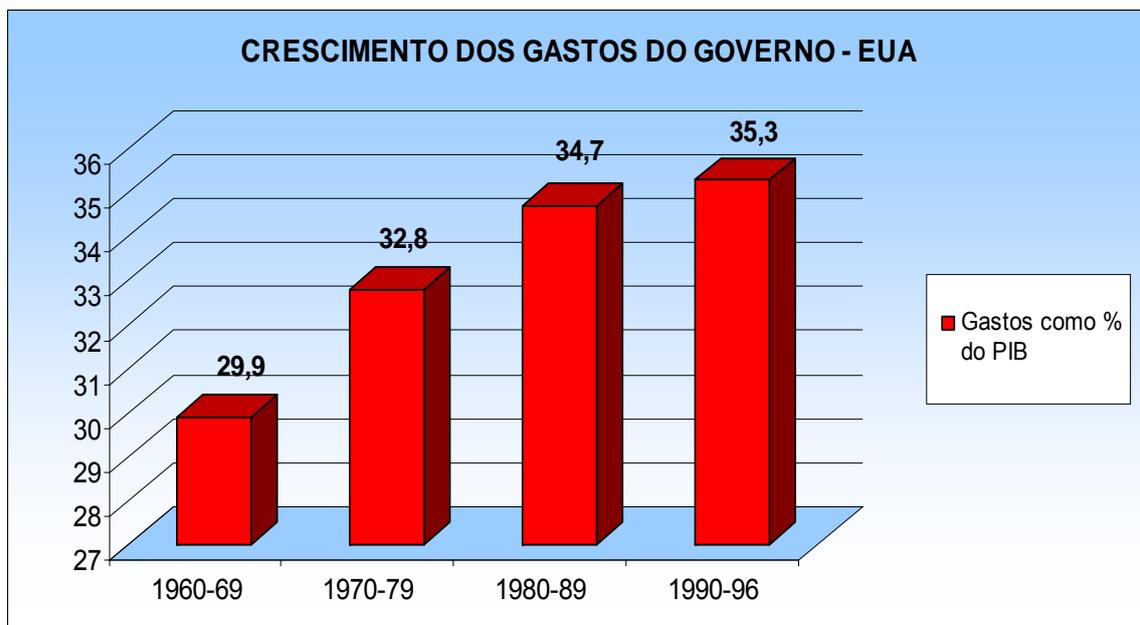
4. A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO, PRODUTIVIDADE E AUMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

Visto como tem aumentado significativamente os gastos públicos no século passado e conhecidas as principais teorias que tratam sobre gastos públicos, será relacionado o crescimento dos gastos e o crescimento da economia, de forma a estabelecer um elo entre as duas variáveis.

O ponto principal deste capítulo é diagnosticar que existe um tamanho ideal para o governo, que a partir de determinado ponto ele deixa de contribuir para o crescimento da economia e passa a prejudicá-la.

Scherrer (2004) realizou uma análise dos Estados Unidos que abrangeu o período de 1960 a 1996, em que foram relacionados o crescimento dos gastos do governo e o investimento¹⁶. Conforme já foi visto, os gastos do governo têm crescido substancialmente no período analisado. Nesse período houve uma expressiva redução da taxa de investimento, conforme é observado nas figuras 8 e 9:

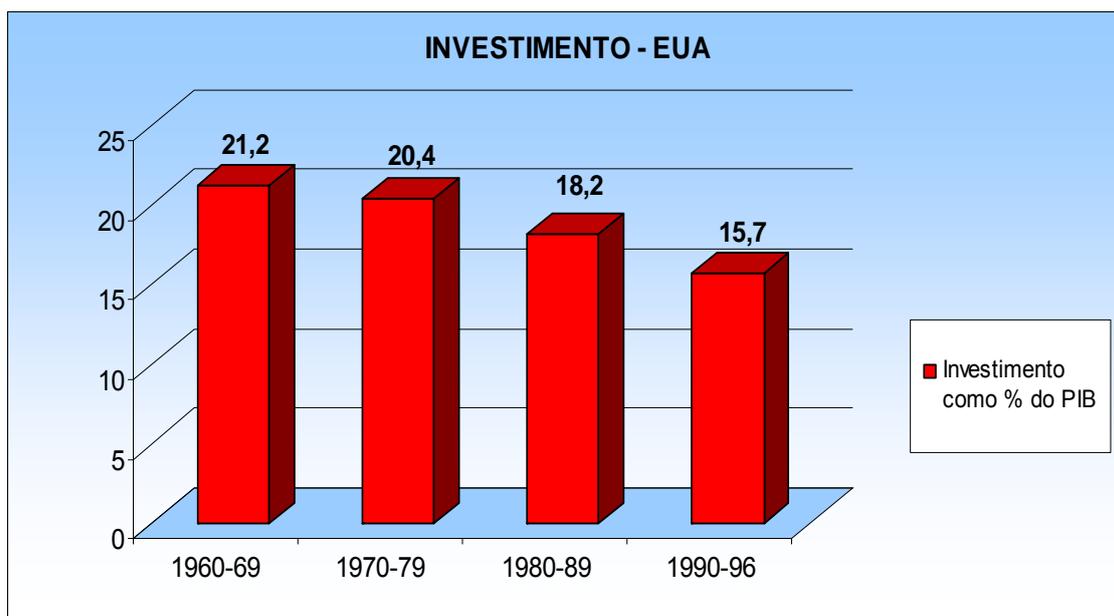
Figura 8:



Fonte: OCDE *Economic Outlook* (1997) apud Scherrer (2004).

¹⁶ Formação Bruta de Capital Fixo.

Figura 9:



Fonte: OCDE *Economic Outlook* (1997) apud Scherrer (2004).

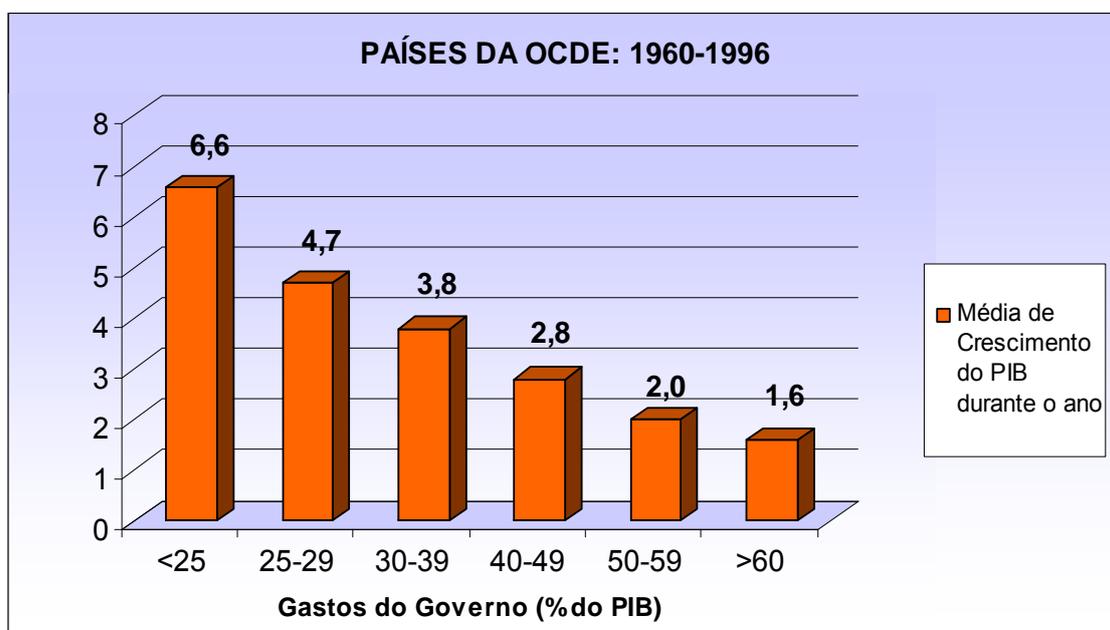
Scherrer (2004) explica que no caso dos Estados Unidos o crescimento dos gastos deveu-se em grande parte às transferências e aos subsídios, pois dobraram de 1960 a 1996 em proporção ao PIB, passando de 6,4% da produção em 1960 para 13,5% durante os anos 90. Relacionando-se esse aumento de 7,1 pontos percentuais do PIB ao aumento total dos gastos do governo americano no período, de 6,2 pontos percentuais¹⁷, tem-se que os subsídios e transferências tiveram alta correlação com o aumento desses gastos. Scherrer (2004, p. 26) afirma que essa expansão dos gastos traz prejuízos ao crescimento econômico, pois *“transferências e subsídios, ao aumentar o tamanho do governo, levam a maiores impostos, reduzindo os incentivos privados a investir e tomar riscos. Com o crescimento desse setor, percebe-se também o problema do rent-seeking, uma vez que os indivíduos terão incentivos para tentar se beneficiar de recursos do governo, ao invés de se engajar em atividades produtivas”*.¹⁸

¹⁷ Em 1960 os gastos públicos nos EUA representavam 29,9% do PIB e em 1996 passaram a ser 35,3% do produto.

¹⁸ Scherrer (2004), pág. 20.

Para corroborar com esse estudo, são apresentados dados da própria OCDE, reforçando a idéia de um *trade-off* entre crescimento econômico e aumento dos gastos do governo. Observemos a figura 10:

Figura 10:



Fonte: OCDE Economic Outlook (1997) and OCDE Historical Statistics.

A figura 10 mostra a relação entre a média de crescimento econômico e gastos públicos (como percentual do PIB) durante o período 1960-1996 para todos os países da OCDE. Pode-se perceber claramente a relação negativa entre gastos e o crescimento econômico para esses países no período. Nota-se que governos com gastos menores do que 25% do PIB apresentaram médias de taxas de crescimento do PIB de 6,6%, enquanto países considerados com grandes governos, isto é, com gastos públicos representando mais de 60% do PIB, tiveram suas taxas médias de crescimento do PIB de 1,6%, definindo assim um *trade-off* entre crescimento econômico e tamanho do governo.

É importante notar que no período de análise (1960-1996), todos os países da OCDE tiveram crescimento nos seus gastos públicos. Entretanto, esse crescimento ocorreu de maneira diferente nos países. Na tabela 3, são apresentados 10 países integrantes da OCDE, divididos em 2 grupos: os cinco

países com menor aumento dos gastos públicos no período de 1960 a 1996 e os cinco países com maior aumento desses gastos.

TABELA 3: CRESCIMENTO ECONÔMICO VERSUS GASTOS DO GOVERNO

	Gastos como percentual do PIB			Taxa de crescimento do PIB		
	1960	1996	Diferença	1960-65	1990-96	Diferença
Países com menor crescimento dos gastos						
Estados Unidos	28,4	34,6	6,2	4,4	2,2	-2,2
Groelândia	28,2	37,3	9,1	4,5	1,5	-3,0
Irlanda	28,0	37,7	9,7	4,1	5,9	1,8
Reino Unido	32,2	43,7	11,5	3,5	1,2	-2,3
Nova Zelândia	27,7	42,3	14,6	5,0	2,5	-2,5
Média	28,9	39,1	10,2	4,3	2,7	-1,6
Países com maior crescimento dos gastos						
Espanha	13,7	45,4	31,7	8,5	1,8	-6,7
Grécia	17,4	49,4	32,0	7,2	1,2	-6,0
Finlândia	26,6	59,4	32,8	5,6	0,0	-5,6
Suécia	31,0	66,1	35,1	4,9	0,6	-4,3
Dinamarca	24,8	60,8	36,0	5,9	2,0	-3,9
Média	22,7	56,2	33,5	6,4	1,1	-5,3
Média da OCDE	27,0	48,0	21,0	5,5	1,9	-3,6

Fonte: OCDE *Economic Outlook (1997)* and OCDE *Historical Statistics*.

Conforme a tabela 3, os Estados Unidos, Groelândia, Irlanda, Reino Unido e a Nova Zelândia tiveram um aumento de menos de 15 pontos percentuais, já que a média de gastos do governo para esse grupo era de 28,9% do PIB em 1960 e atingiram 39,1% em 1996. Em contraste a esses países, tem-se o grupo dos cinco países com grandes crescimentos dos gastos, isto é, mais de 30% do PIB. Esse grupo é composto por Espanha, Grécia, Finlândia, Suécia e Dinamarca. A tabela 3 usa esses dados comparando-os às respectivas taxas de crescimento econômico no período. É interessante notar que o grupo de países com elevado crescimento de gastos públicos durante o período 1960-1996 tinha, em 1960, taxas de gastos do governo como percentual do PIB menores que a média de todos os países da OCDE. Além disso, o grupo de países com uma maior diferença dos gastos

públicos de 1960 a 1996 teve, nesse período, uma queda bem mais representativa no crescimento do PIB do que o grupo com taxas menores de crescimento dos gastos do governo. Mais uma vez, tem-se a representação de um *trade-off* entre o crescimento econômico e o tamanho dos gastos públicos nesse período.

Diversos trabalhos teóricos¹⁹ e empíricos sugerem que os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico, aumentando a produtividade do setor privado. São atividades que servem de insumos para o setor privado, tais como serviços de infra-estrutura (transporte público, telecomunicações, energia), preservação dos direitos de propriedade e do seu cumprimento, por meio dos gastos na formação de um sistema legal de segurança e de defesa nacional. Além disso, a recente teoria do crescimento endógeno ressalta que as externalidades positivas dos bens públicos e semipúblicos elevam os retornos privados, a taxa de poupança e acumulação de capital, dado que, se não fosse pelo governo, esses bens seriam subofertados. Por outro lado, uma expansão dos gastos públicos financiados por impostos distorcivos e a ineficiência na alocação dos recursos podem superar o efeito positivo dessas externalidades. Adicionalmente, outros autores²⁰, como Buchanan (1980), defendem a idéia de que os gastos públicos são improdutivos e não geram nenhum produto adicional porque são apenas resultantes de interesses de grupos (o problema do *'rent-seeking'*). Nesta linha, o capítulo apresenta inicialmente algumas considerações sobre a produtividade dos gastos públicos em José Oswaldo Cândido Junior (2001) e Cristiano de Oliveira e Liderau Marques (2002). Posteriormente, apresenta a síntese do estudo econométrico elaborado por Cândido Júnior.

Gastos produtivos, segundo Chu, K. (1995) apud Cândido Júnior (2001), são aqueles utilizados de forma a atender a seus objetivos ao mínimo custo possível. Por exemplo: qual o menor custo de um programa de merenda escolar que atenda a 100 mil crianças no ensino fundamental? Este é o caso em que o governo atende diretamente à população (produção pública). Se o

¹⁹ Ram (1986) apud Candido Junior (2001).

Barro (1990) apud Candido Junior (2001).

Cashin (1995) apud Candido Junior (2001).

²⁰ Srinivasan (1985) apud Candido Junior (2001).

Bhagwati (1982) apud Candido Junior (2001).

governo terceiriza serviços (provisão pública), a ênfase do conceito de produtivo recai nas compras ou nos processos de licitação. De um modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los.

O conceito de gastos improdutos, segundo Cândido Júnior, é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. Se R\$ 1,2 milhão foi gasto para construir uma ponte quando o seu custo mínimo é de R\$ 1 milhão, o gasto improdutivo foi de R\$ 200 mil. Este é um desperdício para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, a aplicação desse recurso em outra finalidade. As razões para a existência de gastos improdutos são: falta de preparo técnico dos servidores, incertezas, deficiências do processo orçamentário (técnico-operacional e político), corrupção, paralisação de obras, entre outras. Além disso, há uma tendência natural de os gastos públicos crescerem mais rapidamente do que os impostos. Isso se explica pelo fato de que os benefícios dos dispêndios são identificados e localizados (construção de um hospital em Porto Alegre), enquanto o financiamento é difuso e dividido por toda a população (recursos da CPMF). Então, aumentar gastos é sempre mais fácil politicamente do que aumentar impostos.

Existem dificuldades em mensurar adequadamente a produtividade dos gastos. Para isso é necessário avaliar os custos de oportunidade e todos os benefícios dos programas. O problema é que, em termos de bens públicos, o analista não dispõe de informações de mercado. Por exemplo: quanto as pessoas estariam dispostas a pagar para construir um parque? Como avaliar o benefício para as gerações futuras de uma árvore a mais plantada? A análise custo-benefício é um instrumento de avaliação de projetos públicos que tenta captar todos os pontos positivos e negativos.

Para um bom controle da produtividade dos gastos públicos é preciso identificar os objetivos primários de cada programa de gasto, eliminando-se superposições, esforços e recursos para objetivos secundários. Por exemplo, o objetivo primário da pesquisa militar é melhorar a segurança nacional ao invés de descobrir novas tecnologias para o uso industrial. Embora os objetivos

secundários possam ser importantes, os recursos e os esforços precisam ser direcionados para os objetivos primários, evitando-se desperdício.

A escolha do 'mix' apropriado de insumos e a construção de indicadores de resultados são importantes para a eficiência dos gastos. Um exemplo para o primeiro caso: a escassez de enfermeiros em relação ao número de médicos torna o serviço de saúde precário. No segundo caso, o setor público poderia terceirizar alguns serviços ou deixar a produção de alguns bens para o setor privado, ao invés de assumir essa função. Cândido Junior (2001) enumera algumas medidas que afetam a produtividade dos diversos tipos de gastos públicos:

(1) Reduzir gastos com pessoal utilizando-se do instrumento de queda do salário real em geral leva a deterioração da qualidade na provisão dos serviços públicos. Tal medida gera desestímulo, perda de pessoas qualificadas e bem treinadas e corrupção. Mais produtivo seria reduzir o excesso de funcionários (principalmente os inaptos) e elevar os salários dos mais competentes.

(2) Os subsídios e transferências em geral são utilizados com objetivo redistributivo: incentivar a instalação de indústrias ou fábricas em uma região, garantir a renda de um determinado setor produtivo (como a agricultura) e reduzir a pobreza (benefícios assistenciais). No entanto, muitos dos programas de subsídios e transferências podem não ser bem focalizados e acabam beneficiando pessoas que estão acima da linha de pobreza (por exemplo: subsídio no financiamento da casa própria). No caso de subsídios à produção, isso gera distorções de preços, beneficiando alguns setores em detrimento de outros (perda de eficiência alocativa).

(3) Os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas e complementados pelos investimentos privados ao invés de competirem com estes. A infraestrutura e os gastos em pesquisa e desenvolvimento são exemplos clássicos de investimentos públicos que complementam os investimentos privados. Dispendios em educação básica também podem ser considerados investimento público na formação de capital humano.

(4) Em alguns países, os gastos em educação superior competem com os de educação primária. Segundo Chu, K. (1995) apud Cândido Junior (2001), estimativas do Banco Mundial para a Tanzânia sugerem que o custo de oportunidade de enviar um estudante para a universidade equivale a não enviar 238 estudantes para a escola primária. Então, uma realocação de recursos da educação universitária para a educação primária poderia aumentar o bem-estar social.

(5) Um aumento de eficiência também poderia ser conseguido elevando-se os gastos em saúde preventiva e primária (por exemplo: programas de agentes de saúde), cujo retorno é elevado e os custos por habitante são baixos. Essa política poderia poupar recursos e substituir gastos destinados à área de medicina reativa.

(6) Nos programas sociais há ineficiência decorrente da grande proporção de gastos nas atividades-meio em detrimento das atividades-fim. Com isso, elevados gastos com pessoal e atividades administrativas acabam tomando recursos destinados diretamente a atender aos objetivos (por exemplo: equipamentos hospitalares e escolares).

O aumento da produtividade dos gastos passa pela formulação de uma política de avaliação microeconômica dos programas, o que foge ao escopo deste trabalho. É necessário realizar uma análise econômica do processo de produção do setor público em todas as áreas, desde a utilização dos insumos até a identificação do produto. A mensuração dos benefícios é a etapa mais complicada, dado que, em muitos casos, envolve julgamentos de valor. Porém, é importante que sejam estabelecidos critérios objetivos (mesmo que arbitrários) para que se atinjam indicadores de benefícios. Além disso, essa política de avaliação irá permitir a observação de possíveis superposições, políticas com efeitos contrários e outras distorções oriundas da atuação de um grande agente econômico que é o governo. Esse argumento passa a ter maior validade nas federações em que estados e municípios exercem uma política de gastos com maior autonomia.

Em Cristiano de Oliveira e Liderau Marques (2002) é encontrada uma breve reflexão teórica sobre a produtividade dos gastos públicos. Os autores fazem uma comparação entre os pensamentos de Ricardo e de Keynes²¹:

“A hipótese da equivalência ricardiana propõe que a política fiscal não produz efeitos reais sobre a economia, ou seja, não afeta o produto da economia. Uma versão da hipótese pode ser resumida nos seguintes termos: mantendo-se fixa a trajetória de gastos do governo, um corte nos impostos no curto prazo gera um déficit público cujo financiamento é via a emissão de títulos públicos, que, por sua vez, são adquiridos pela família representativa. No futuro, a fim de resgatar a dívida pública, o governo elevará os impostos e a família representativa pagará essa maior carga de impostos com os títulos públicos comprados no passado, acrescidos dos juros. Como o valor presente dos impostos não se altera, a trajetória de consumo da família representativa não é afetada, isto porque a aquisição dos títulos públicos não representou aumento de riqueza líquida para a família. Portanto, o produto da economia também não se altera. Numa outra perspectiva, os keynesianos focalizam o curto prazo e admitem que a política fiscal tenha efeitos reais na economia. Em termos resumidos o argumento deles é o seguinte: supondo-se preços e salários rígidos e existência de capacidade ociosa, todo e qualquer elevação do gasto público, mantidos os impostos constantes, eleva a renda disponível das pessoas e, através do multiplicador, o produto da economia.”

O trabalho também faz referências ao estado estacionário de Solow (1956) e às teorias do crescimento endógeno de Romer (1986) e Lucas (1988). Mas é no trabalho de Barro (1990) que é encontrada a relação mais próxima deste trabalho. Ele propõe a divisão dos gastos públicos em produtivos e improdutivos. Segundo de Oliveira e Liderau Marques (2002, p.5):

O gasto público é improdutivo quando o setor público investe recursos em áreas que rivalizam com o setor privado, tais como

²¹ Cristiano de Oliveira e Liderau Marques (2002, p. 4).

a produção de bens e serviços. Nestes casos a alocação feita pelo setor público é ineficiente, seja por causa da baixa produtividade do setor público, seja em razão da existência de rent-seekings (ou seja, alguns grupos podem se apropriar dos benefícios gerados por um recurso público que deveria beneficiar a todos). Vale salientar que os gastos do governo resultam de uma decisão política em que alguns grupos são mais influentes do que outros. O gasto público é produtivo quando entra como argumento (positivo) na função de produção local ou quando entra diretamente na função utilidade dos consumidores. Barro e Sala-i-Martin (1995) observam que o gasto público produtivo pode assumir três formas: como bem público típico (bem que pode ser utilizado por todos os cidadãos e empresas, ou seja, não existe rivalidade), bem privado (bens ofertados pelo governo que são rivais ou excludentes) ou bem público parcialmente excludente (bem sujeito ao fenômeno do congestionamento como no caso de estradas, aeroportos, etc.). Talvez a forma mais realista de gasto público produtivo seja a última. Assim, gastos em educação, infra-estrutura, saúde, pesquisa e tecnologia poderiam ser exemplos de gastos produtivos, isto porque, embora sejam parcialmente excludentes, tais tipos de gastos geram externalidades positivas que podem ser internalizadas por parte significativa da economia local.

Marques e Oliveira concluem que o investimento público, apesar de existirem os gastos improdutivos e os impostos distorcivos, é fundamental para a provisão de infra-estrutura e de bens públicos capazes de gerarem externalidades positivas que podem aumentar a produtividade de toda a economia gerando, portanto, crescimento econômico.

A idéia desses autores liga-se à de José Oswaldo Cândido Junior (2001). Ele ressalta a teoria do crescimento endógeno²², que afirma que as

²² O crescimento endógeno corresponde à endogeneização do progresso técnico, entendido como o aumento da eficiência na utilização dos fatores convencionais de produção, assentando sua base

externalidades positivas dos bens públicos e semipúblicos elevam os retornos privados, a taxa de poupança e acumulação de capital, sendo que sem o governo esses bens seriam subofertados.

Em seu trabalho, Cândido Junior (2001) baseia-se em duas proposições. A primeira é que existe um nível eficiente de bens públicos que maximiza o bem-estar econômico da sociedade. Samuelson (1954) foi o primeiro a tratar sobre a alocação eficiente dos recursos da economia na presença dos bens públicos, possuindo eles duas características: não-exclusão e não-rivalidade. Segundo Cândido Junior (2001, p.9):

A existência dos bens públicos na economia constitui-se em falha de mercado, pois sua provisão por um sistema de preços descentralizado leva a uma suboferta. Os consumidores tenderão a não revelar suas preferências (grau de utilidade) por bens públicos na expectativa de que outros façam e montem um mecanismo de financiamento para ofertá-los. Assim, está-se diante do problema do 'free-rider' (carona).

A segunda proposição feita é a seguinte: Existe um tamanho ótimo do governo. Acima desse nível, a expansão dos gastos públicos afeta negativamente a taxa de crescimento econômico. Neste ponto, Cândido Jr. dá destaque à política fiscal, afirmando que a estrutura tributária e a provisão eficiente de bens públicos influenciam a produtividade do setor privado e a taxa de acumulação do capital. Ele ressalta um modelo desenvolvido por Barro (1990), segundo o qual o tamanho do governo tem impacto sobre a taxa de crescimento econômico, ou seja, os gastos públicos geram externalidades positivas até um determinado nível, acima do qual o aumento dos gastos tem repercussão negativa sobre as taxas de crescimento do produto e da poupança. Barro (1990), segundo Cândido Jr, considera que a quantidade de bens e serviços públicos (g) 'per capita' entram como insumo na função de produção. Sem a presença de g , a função apresentaria retornos decrescentes de escala. Com g , esta passaria a ter retornos constantes de escala.

conceitual na consideração do aumento do estoque de conhecimentos como sendo o verdadeiro motor do crescimento per capita, prioritariamente à acumulação de capital físico ou humano.

$Y=f(k) \rightarrow$ retornos decrescentes de escala

$Y=f(k, g) \rightarrow$ retornos crescentes de escala

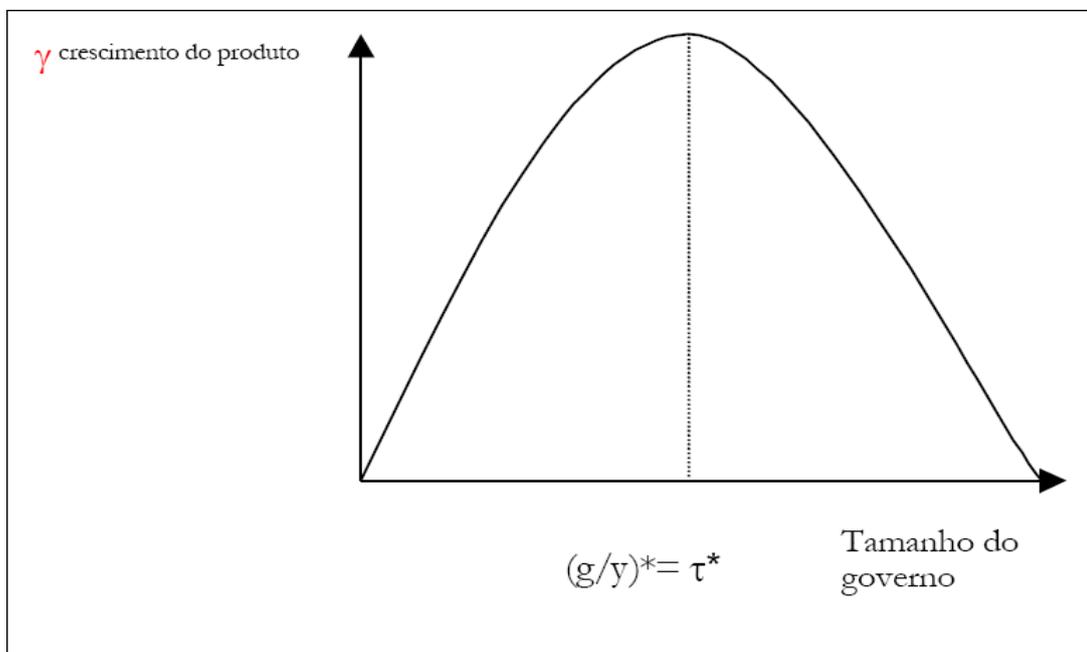
$g =$ gastos públicos per capita

$k =$ estoque de capital per capita

$y =$ produto per capita

Assim, o impacto da política fiscal sobre a renda se daria de duas maneiras. A primeira refere-se ao efeito positivo dos gastos públicos sobre o produto; a segunda, ao efeito negativo dos impostos que reduzem os recursos disponíveis para o setor privado. O efeito líquido depende do tamanho do setor público em termos de relação (g/y) e da correspondente alíquota de tributação necessária para financiar o orçamento público. O tamanho ótimo do governo é dado pela condição em que cada centavo marginal aplicado a bens públicos deve ser igual ao que se obtém desse bem em termos de produto marginal. Conforme o gráfico:

Figura 11: O Tamanho Ótimo do Governo



Fonte: Cândido Junior, J. O. *Os Gastos Públicos no Brasil são produtivos?* IPEA, texto para discussão nº 781, fev., 2001.

Em seu estudo, Cândido Júnior (2001) fez estimativas das externalidades provenientes dos gastos públicos e do diferencial de produtividade entre o setor público e o setor privado no Brasil, para os anos entre 1949 e 1995. Em seu modelo econométrico, Y representa o PIB, que é a soma da produção do setor privado (P) e do setor público (G), onde G é também insumo do setor privado. K_p e K_g representam o estoque de capital utilizado pelo setor privado e setor governo, respectivamente, e L_p e L_g são os níveis de mão-de-obra utilizados. As variáveis foram utilizadas em séries anuais e reais. Assim, as equações básicas do modelo são:

$$P = p (K_p , L_p , G)$$

$$G = g (K_g , L_g)$$

$$Y = P + G$$

Cândido Júnior utiliza dois conceitos para os gastos públicos. Um sendo a soma de consumo e transferências, e no segundo incluindo os investimentos. Para o conceito mais restrito de gasto público (consumo + transferências), na tabela 4, apresentada no apêndice deste trabalho, as equações calculadas sugerem que o efeito externalidade do setor público é negativo, embora significativo apenas para a segunda. Nessa equação, o efeito externalidade foi de -0,02, ou seja, um aumento de 1% nos gastos em consumo mais transferências do governo gera um decréscimo de 0,02% no produto da economia. A equação calculada aponta um efeito total negativo do setor público sobre o crescimento econômico, resultado da soma dos efeitos externalidade e diferencial de produtividade.

Quando se inclui na definição de gasto público os investimentos das administrações públicas (ver tabela 5 no apêndice), observa-se que o impacto das despesas sobre o crescimento é positivo e significativo. A elasticidade produto-gasto foi de 0,43, ou seja, um aumento dos gastos públicos em 1% contribuiu para o aumento do produto em 0,43% no período. Porém, a estimativa do diferencial de produtividade sugere que o setor público tem uma produtividade de apenas 60% daquela alcançada pelo setor privado. Segundo o autor, o maior problema é o sistema tributário. Ele afirma que (p.26):

O grau de não-neutralidade do sistema tributário é representado pelo elevado número de alíquotas e legislação no caso do ICMS, a cumulatividade das contribuições sociais e impostos que oneram a produção, as exportações e o emprego. Além disso, o processo inflacionário no Brasil teve sua principal origem no desequilíbrio fiscal.

Cândido Júnior conclui que no curto prazo, uma expansão nos gastos estimula a demanda agregada e promove um crescimento temporário do PIB, porém esse resultado se reverte no longo prazo. O autor afirma que uma possível resposta seria que a geração de impostos distorcivos, tais como o imposto inflacionário e a carga tributária elevada sobre a produção para financiar o aumento dos gastos e a própria ineficiência na alocação dos recursos, gerou uma redução na taxa de poupança e nos retornos do setor privado, contribuindo, assim, para a queda na taxa de crescimento econômico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governos sempre foram necessários nas economias dos países pelo seu papel institucional e organizacional, e que suas funções centrais são de vital importância, como a garantia e a promoção dos direitos de propriedade e da execução de contratos, a estabilidade da moeda, facilitar a competitividade dos mercados etc. Mas devido a falhas de mercado, às externalidades e a riscos e incertezas na oferta de bens, o governo precisa intervir mais que o desejável na economia da nação. Contudo, a questão de grande significância é até onde o governo deve ir à provisão de bens e serviços para a sociedade para beneficiá-la ao invés de prejudicá-la?

Ao longo do século XX verificou-se um expressivo crescimento dos gastos. Os principais países da OCDE passaram de uma média de gastos públicos em relação ao PIB de cerca 13% em 1913 para 45% em 1996. Projeções sugerem que países como Áustria, Dinamarca, França e Suécia estarão muito próximas de ter gastos públicos na ordem de 60% do PIB em 2010.

A constatação do aumento dos gastos do governo ensejou diversos estudos que explicassem esse fenômeno global. Neste trabalho procurou-se mostrar as principais teorias acerca deste tema. O primeiro economista a abordar esse acontecimento foi Adolph Wagner, que elaborou a clássica Lei de Wagner, onde afirmava que a expansão das atividades do setor público era uma situação que inevitavelmente ocorreria mais rápido que a expansão da economia. Uma de suas primeiras constatações foi a de que o crescimento das atividades do governo era uma consequência natural do progresso social, incluindo o avanço da urbanização e suas externalidades.

Peacock e Wiseman também formularam uma teoria de grande relevância para explicar o crescimento do tamanho do setor público. Suas explicações estavam nos distúrbios sociais que ocorreram ao longo do séc. XX, como guerras e crises. A origem do aumento dos gastos estava relacionada à carga tributária imposta a população, que nos momentos desses choques estaria mais tolerante a aumentos de impostos. Por fim o modelo de Musgrave retrata de maneira diferente a explicação do aumento dos gastos. Ele afirmava

que esse aumento era proveniente do estágio em que se encontrava a economia de uma nação. Musgrave considerava que num período pré-industrial o governo deveria ter uma grande participação na economia, a fim de impulsionar o crescimento do setor privado, que não seria desenvolvido ainda. No período industrial ou intermediário, os gastos públicos não variam substancialmente, de acordo com esse modelo, pois os gastos públicos estariam apenas complementando as atividades exercidas pelo setor privado. No último estágio os gastos do setor público voltam a subir, segundo Musgrave, devido à demanda pela sociedade de melhores níveis de bem-estar social. Neste caso, a participação do governo estaria exercendo, em tese, a mesma função exercida no estágio inicial do processo de desenvolvimento e crescimento econômico.

No capítulo seguinte foi feita uma relação entre o crescimento da economia e a expansão dos gastos públicos para os países da OCDE de 1960 a 1996. O que se observou foi que os países que tinham maiores participações do governo na economia tinham proporcionalmente menores taxas de crescimento do PIB. Uma relação semelhante foi aplicada aos Estados Unidos durante o mesmo período. Conforme os gastos do governo cresciam, diminuíram as taxas de investimento do setor público. Essas observações sugerem que exista um *trade-off* entre o crescimento econômico e os gastos públicos.

Um estudo aplicado ao caso brasileiro foi realizado por José Oswaldo Cândido Júnior (2001), que apresentou a relevância da produtividade do setor público numa economia. Ele elaborou um modelo econométrico que estimou o diferencial de produtividade e as externalidades da economia brasileira de 1949 a 1995. Cândido Júnior afirma que existe um nível eficiente de gastos públicos, que cada unidade monetária aplicada em bens públicos deve ser igual ao que se obtém desse bem em termos de produto marginal, em condições competitivas. O resultado do modelo sugeriu, no entanto, que o Brasil está acima de seu nível eficiente e que existem indícios de baixa produtividade. Assim, quando se aumenta a carga tributária, os resultados sugerem que há transferência de recursos do setor mais produtivo para o menos produtivo. Ele

conclui que os efeitos sobre o crescimento serão mais danosos quanto mais distorcivo for o sistema tributário e menos produtivo for o gasto público.

Se o que dizem esses autores de fato ocorre, isto é, se os gastos públicos a partir de determinado ponto passam a retardar o crescimento econômico das nações, é importante desenvolver estratégias para reduzir seu crescimento e tamanho, a fim de trazer o setor público novamente ao seu nível ótimo, e também aos setores onde o poder público possui vantagens comparativas explícitas.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. R. **Uma análise do gasto no setor público com ênfase no investimento no estado do Rio Grande do sul no período de 1998 a 2005.** Porto Alegre, 2006.

BAUMOL, W. J. The macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. **American Economic Review**, nº 57. p. 416-426, june, 1967.

BRENNAN G.; BUCHANAN J. M. **Towards a tax constitution for Leviathan.** Journal of Public Economics, p. 8, dezembro, 1977.

BUCHANAN J. M. **Why does government grow?** In Thomas E. Boecherding ed., *Budgets an Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C. Duke University Press, 1977.

CÂNDIDO JUNIOR, J. O. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, texto para discussão nº 781, fev., 2001.

CUNHA, R. C. **Gastos públicos e a “Lei de Wagner” no estado de Roraima.** Porto Alegre, 2001.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público.** Atlas. São Paulo, 1994.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade.** Coletânea Os Economistas. 3ª edição. São Paulo. Nova Cultural, 1988.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HERBER, B. P. **Modern public finance.** 4 ed. Homewood, 1979.

MARQUES JUNIOR, L. S.; DE OLIVEIRA, C. A. **Política fiscal e o crescimento econômico dos municípios gaúchos.** Passo Fundo, 2002.

MONTEIRO, J. V. Sobre Economia Institucional e Economia do Setor Público. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, 1980.

MUSGRAVE, R. A. **Fiscal systems**. New Haven. Yale University Press, 1969.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NORTH, D. C. “**Institutions, economic growth and freedom: an historical introduction**”, in *Freedom, Democracy and Economic Welfare*, M. Walker, The Fraser Institute, 1987.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. **The growth of public expenditure in the United Kingdom**. Princeton. Princeton University Press, 1961.

REZENDE DA SILVA, F. A. **A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

REZENDE DA SILVA, F. A. **Avaliação do setor público na economia brasileira**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 1974.

RIANI, F. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1986.

ROSTOW, W. W. **Politics and the stages of growth**. Cambridge, Cambridge University Press, 1974.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. nov., 1954.

SCHERRER, C. M. **Tamanho e crescimento dos gastos do governo**. Porto Alegre, 2004.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. **Public Spending in the 20th Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

7. APÊNDICE

7.1 ESTIMATIVAS DO EFEITO EXTERNALIDADE E DO DIFERENCIAL DE PRODUTIVIDADE

Tabela 4: Resultados das Regressões
Gastos Públicos = Consumo + Transferências

Modelando dY/Y por OLS Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0464306	0.0214561	2.164	0.0362	0.1003
DI ₀ /Y	0.521490	0.345067	1.511	0.1382	0.0516
dL/L	0.613775	0.756125	0.812	0.4215	0.0154
dG ₀ /G ₀	0.000517469	0.00880437	-0.059	0.9534	0.0001
(dG ₀ /G ₀). (G ₀ /Y)	-0.00357176	0.0203798	-0.175	0.8617	0.0007
R ² = 0.1970372 F(4, 42) = 2.5766 [0.0512] $\hat{\alpha}$ = 0.03906422 DW = 1.48 RSS = 0.064092542365 para 5 variáveis e 47 observações.					
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 b) Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0473708	0.0205392	2.306	0.0260	0.1101
DI ₀ /Y	0.515153	0.339277	1.518	0.1362	0.0509
dL/L	0.596395	0.741097	0.805	0.4254	0.0148
dG ₀ /G ₀	-0.00204939	0.00104377	-1.963	0.0561	0.0823
R ² = 0.19645 F(3, 43) = 3.5042 [0.0232] $\hat{\alpha}$ = 0.03862142 DW = 1.47 RSS = 0.064139415249 para 4 variáveis e 47 observações					
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 c) Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0770837	0.0441025	1.748	0.0875	0.0649
DI ₀ /Y	-0.130434	0.178575	-0.730	0.4690	0.0120
dL/L	0.415138	0.791776	0.524	0.6027	0.0062
(dG ₀ /G ₀). (G ₀ /Y)	-0.00497987	0.00248545	-2.004	0.0513	0.0836
R ² = 0.1640645 F(3, 44) = 2.8785 [0.0466] $\hat{\alpha}$ = 0.03932349 DW = 1.33 RSS = 0.068038822425 para 4 variáveis e 48 observações					

Fonte: Cândido Júnior, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? IPEA, texto para discussão nº 781, fev., 2001.

Tabela 5: Resultados das Regressões

Gastos Públicos = Consumo + Transferências + Investimentos

Modelando dY/Y por OLS Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0380597	0.0177740	2.141	0.0381	0.0984	
DI1/Y	0.788479	0.342767	2.300	0.0265	0.1119	
dL/L	0.362600	0.723793	0.501	0.6190	0.0059	
dG1/G1	0.427276	0.153297	2.787	0.0079	0.1561	
dG1/G1).(G1/Y)	-1.1182	0.443025	-2.524	0.0155	0.1317	
R ² = 0.2628265 F(4, 42) = 3.7436 [0.0108] $\hat{\alpha}$ = 0.03742969 DW = 1.64 RSS = 0.058841238948 for 5 variáveis e 47 observações						
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 b) Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0254845	0.0180955	1.408	0.1662	0.0441	
DI1/Y	0.516025	0.345044	1.496	0.1421	0.0494	
dL/L	1.0649	0.708677	1.503	0.1403	0.0499	
dG1/G1	0.0590902	0.0499786	1.182	0.2436	0.0315	
R ² = 0.1510132 F(3, 43) = 2.5495 [0.0682] $\hat{\alpha}$ = 0.03969833 DW = 1.42 RSS = 0.06776618545 para 4 variáveis e 47 observações						
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 c) Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0850944	0.0405579	2.098	0.0417	0.0909	
DI1/Y	-0.292906	0.177605	-1.649	0.1062	0.0582	
dL/L	0.566262	0.803338	0.705	0.4846	0.0112	
(dG1/G1).(G1/Y)	0.160390	0.142906	1.122	0.2678	0.0278	
R ² = 0.1313217 F(3, 44) = 2.2172 [0.0995] $\hat{\alpha}$ = 0.04008622 DW = 1.22 RSS = 0.070703839087 para 4 variáveis e 48 observações						

Fonte: Cândido Júnior, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? IPEA, texto para discussão nº 781, fev., 2001.