

Setor Público: Tamanho ou Eficiência ?

Rubens Penha Cysne

Pierre Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916), economista ortodoxo francês educado no Lycée Bonaparte e professor do Collège de France, definia uma carga tributária de 5-6% do PIB como “moderada”, de 10% a 12% como “pesada” e acima de 12% do PIB como “exorbitante”.

De certa forma, este era o pensamento predominante nas economias mais desenvolvidas no período que antecede a I Guerra Mundial. À época, a maior parte de tais economias apresentava cargas tributárias que se enquadravam na categoria de “exorbitante” definida por Leroy-Beaulieu (8% a 12% do PIB), mas ao mesmo tempo extremamente modestas quando comparadas ao que se observa nos últimos quarenta anos¹.

Para os 30 países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), por exemplo, a carga tributária média como percentagem do PIB foi de 32,7% entre 1965 e 2003 e de 35,9% entre 2004 e 2006. No Brasil tivemos médias de 28,9% entre 1990 e 2003 e 34% nos quatro anos seguintes.

O panorama de cargas tributárias até 12% do PIB modificou-se em função das despesas da I Guerra, mas neste ponto do tempo de forma ainda não definitiva. A passagem irreversível a cargas tributárias mais elevadas iniciou-se apenas nos anos 30, em parte como uma dupla consequência do desemprego causado pela Grande Depressão. Primeira consequência, o nascimento político do Estado transferidor de renda entre agentes econômicos, fato que viria a se tornar particularmente importante a partir dos anos 60. Segunda consequência, o surgimento do Estado indutor ao pleno emprego. A Grande Depressão reduzira a crença no Estado mínimo.

Sobre o surgimento da idéia do Estado como indutor ao desemprego cabe uma palavra. Em 1936, com a publicação da Teoria Geral do Emprego e da Renda, Keynes pôs por terra a aceitação universal da idéia de convergência automática para o pleno emprego na qual se baseava a teoria econômica dominante até a I Guerra. Por outro lado, Keynes observou que o pleno emprego poderia ser obtido mesmo com sua diagnosticada rigidez de salários nominais, para isto sendo suficiente que o governo elevasse seus gastos de subsídios, consumo ou investimento.

Surgiram a partir desta época as idéias de controle anticíclico da atividade econômica. Tais idéias viriam a fomentar não apenas gastos de naturezas diversas àquelas estabelecidas pelo pensamento clássico, mas também elevações futuras compensatórias da carga tributária.

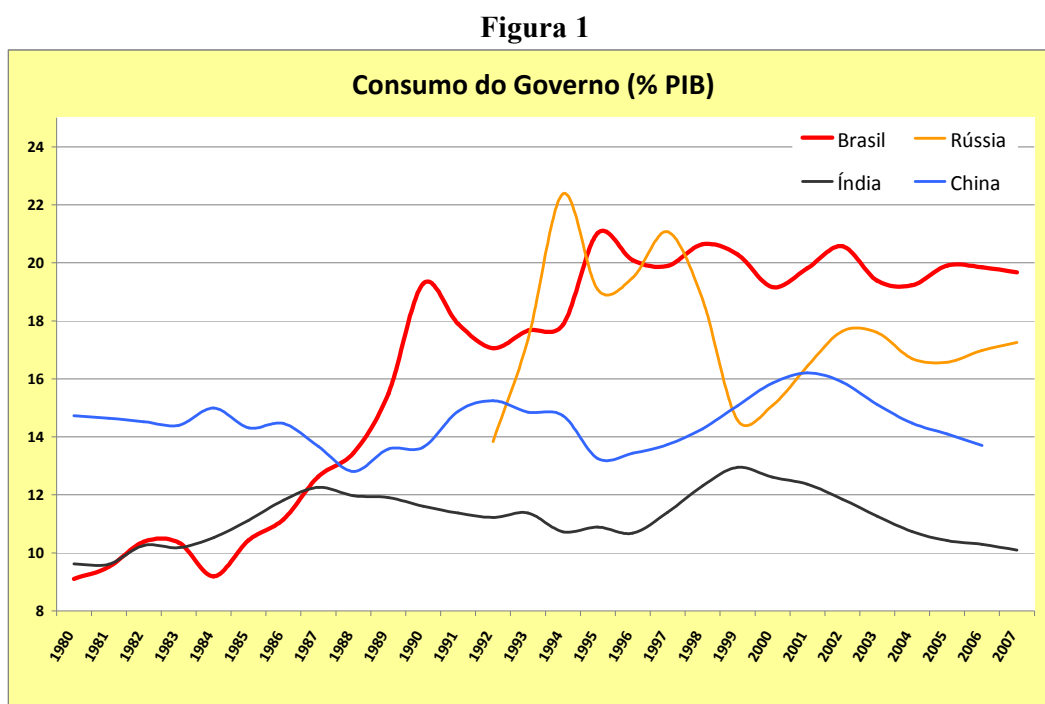
De Marco (1936) identifica também a elevação do percentual de indivíduos com representação política como um dos fatores a gerar um Estado mais amplo no século XX, relativamente ao que se tinha no século XIX. As demandas políticas das classes menos favorecidas evidentemente tendem a se ampliar e a ter maior receptividade quando se alarga a base de direito ao voto. De certa forma, o mesmo raciocínio pode se

¹ Em parte, isto se dava também pelas dificuldades técnicas de taxação então existentes.

aplicar à elevação da carga tributária brasileira nos últimos 25 anos, período que se caracterizou por uma maior permeabilização da economia às urnas.

Como identificados por Tanzi (2006), a II Guerra Mundial e fatores de oferta (tecnologia de impostos e identificação precisa da base de taxaço) são também importantes para explicar o aumento da carga tributária ao longo do século XX. A idéia de imposto direto sobre a renda, por exemplo, ganhou maior impulso apenas a partir da II Guerra; o imposto sobre valor adicionado, por outro lado, foi uma inovação introduzida apenas a partir dos anos 60 (em particular, no Brasil).

Feita esta digressão histórica, é interessante verificar como se situa o Brasil no que diz respeito à carga tributária. A Figura 1 permite uma análise da evolução de tais dados, desde 1980, não apenas do Brasil, mas também (a título de comparação) da OECD (média) e dos Estados Unidos.



Dois importantes pontos decorrem da análise da Figura 1.

Primeiro, que a carga tributária nacional não apenas tem aumentado sobremaneira desde os anos 80 (de 26% do PIB para algo em torno de 35% do PIB), mas também que esta elevação está se dando a taxas superiores àquela da OECD. A se manter tais trajetórias, em breve o Brasil estaria alcançando os 36,5% da OECD. O problema com estes números não é apenas sua magnitude. Mo fato de que não se observam, no Brasil, serviços públicos com a qualidade e amplitude daqueles providos, na média, pelos 30 países da OECD (que engloba Estados Unidos, Alemanha, França, e várias outras economias de liderança tecnológica mundial).

Segundo ponto que decorre da Figura 1, a carga tributária americana, a despeito da reversão de tendência observada em 2004, encontra-se ainda bastante inferior àquela da OECD e a do Brasil. Explica-se também por este motivo, em geral, o mais elevado crescimento americano relativamente aos 27 países da União Européia.

Cargas tributárias elevadas costumam trazer consigo desincentivos ao trabalho, à tomada de risco e má alocação de recursos. Outro problema é o surgimento de evasão e, no limite, de larga economia subterrânea, alheia a boa parte das regras que deveriam nortear as transações econômicas. Além de todos estes pontos, redutores da eficiência do sistema econômico, há ainda a questão do retorno dos recursos levantados pelo governo em termos de prestação de bens e serviços à sociedade, que pode ser muito baixo. Trata-se do ponto de eficiência do gasto público, ao qual nos referimos acima.

Esta questão requer mensurações adequadas. É necessário contrapor-se o que se consegue, em termos de elevação de bem estar da sociedade, vis-à-vis os recursos empregados para tal (que, ao serem coletados, geram ainda todos os problemas de desincentivos e má alocação de recursos citados anteriormente). Um exemplo mais formal de mensuração de eficiência do setor público para um conjunto de diversos países é dado por Afonso et al (2005). Outro exemplo, este menos formal, obtém-se do relatório “Doing Business in Brazil”, publicado pela International Finance Corporation, que coloca o Brasil como um dos países mais complexos do mundo em termos de legislação tributária.

De forma mais direta, uma medida rudimentar da eficiência do setor público pode se obter indagando-se quanto de pagamento a funcionários públicos e de compras de bens de consumo a empresas as três esferas da administração pública gastam para prover os serviços usuais de governo. A medida é rudimentar porque a qualidade de tais serviços, bem como os serviços por si mesmos, costumam variar de país para país. Quando a comparabilidade entre países não é adequada, contudo, pode-se ainda apelar para a comparação de um mesmo país em dois ou mais pontos distintos no tempo.

A Figura 2 provê dados sobre estes gastos, usualmente denominados nas Contas Nacionais como “Consumo do Governo” do Brasil e de outros três países emergentes (Rússia, Índia e China):

Figura 2

Erro! Vínculo não válido.

Observa-se claramente que o Brasil dobrou a fração do PIB relativa ao consumo do governo nos últimos 30 anos. Comparando-se-o à Índia, China e/ou Rússia, vê-se que é o país com a maior fração. Chama também a atenção no gráfico a relativa estabilidade de baixos gastos de consumo do governo tanto da Índia quanto da China.

Trata-se de hipótese certamente questionável admitir que a qualidade e quantidade de bens e serviços públicos providos por cada um destes países guarda forte semelhança entre si. Mas admitamos por um momento que assim se desse. Concluiríamos então que os gastos públicos estariam sendo relativamente ineficientes no Brasil. Contra exemplos a esta tese demandariam indicações de áreas na provisão de bens públicos nas quais o Brasil fosse suficientemente superior à Rússia, Índia ou China, concorrentes nossos.

Como os serviços públicos não guardam homogeneidade entre países, a conclusão acima pode ser questionada. Neste caso, contudo, resta sempre a comparabilidade apenas intertemporal. Nestes termos, ou o Brasil está agora provendo bens públicos com qualidade e/ou quantidade duas vezes superior ao que fazia na década de 80, ou houve queda de produtividade.

Rubens Penha Cysne (<http://www.fgv.br/professor/rubens>) é Professor da EPGE/FGV.

Guilherme Babo Torres proveu assistência de Pesquisa.

Referências:

Afonso, A.; Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005) Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123:321-347.

De Viti De Marco, Antonio. (1936). "First Principles of Public Finance (London: Jonathan Cape)".

Tanzi, Vito (2006) "Death of na Illusion? : Decline and Fall of High-Tax Economies. Mimeo, Politeia.