

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 134

Mitos e fatos sobre o
Setor Público Brasileiro

Eduardo Marco Modiano



PUC-Rio – Departamento de Economia

www.econ.puc-rio.br

Agosto de 1986

1. Introdução

A principal questão que cerca as discussões quanto ao nível de atividade do governo na economia refere-se à pressão que o setor público exerce sobre o setor privado. Esta pressão pode tomar várias formas pois o governo tanto utiliza os fatores de produção quanto consome os bens e serviços da economia. A controvérsia reside na possibilidade de que o governo absorva recursos que seriam alternativamente utilizados pelo setor privado. É claro que a simples indisponibilidade destes recursos para o setor privado não caracteriza uma pressão por parte do setor público. Seria necessário ainda que os recursos liberados fossem plenamente utilizados pelo setor privado. Porém, as economias não operam nos limites de capacidade em todos os países e em todos os momentos. Neste artigo procede-se a uma análise de alguns indicadores que poderiam refletir eventuais pressões da atividade do governo sobre o setor privado. A análise é comparativa ao longo do tempo e entre países. Baseia-se largamente no estudo especial da OCDE intitulado *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Government*.

2. Consumo do Governo

Conforme se observa no Quadro 1, medido a preços correntes, o consumo do governo aumentou ao longo da década de setenta como proporção do consumo total para a média dos países da OCDE. Em 1970 representou 19% do consumo total. Já em 1982 esta proporção ficou em 22,8%. Neste último ano a participação do governo no consumo total variou entre 13% na Turquia e 35% na Suécia. Os governos da Espanha, do Japão, da Islândia, de Portugal e da Suíça podem ser também caracterizados como baixos consumidores. A parcela do consumo do governo no consumo final variou entre 14 e 17% em 1982. A Dinamarca e a Noruega, com 29 e 34% respectivamente, situam-se na faixa superior. Ao longo do tempo o consumo do governo aumentou na Alemanha, na Suíça e na Inglaterra entre 1970 e 1982. Modestas quedas são verificadas para o Japão, os Estados Unidos e a Holanda entre 1975 e 1982.

No início da década de setenta o consumo do governo brasileiro, o que inclui as despesas com pessoal e bens e serviços, era comparável ao padrão dos baixos consumidores: Espanha, Japão, Islândia, Grécia e Turquia. Entre 1975 e 1980 percebe-se uma significativa redução da importância do governo no consumo final no Brasil. Sua participação caiu de 14,7% para 11,0%, o que corresponde aproximadamente à metade da parcela de consumo do governo em média para os países da OCDE. Nos primeiros anos da década de oitenta este quadro não se modifica, apesar da recuperação observada no caso brasileiro. O consumo do governo no Brasil em 1982 é, em termos relativos, inferior àquele observado na Turquia, que tem o menor padrão dentre os países da OCDE.

Quadro 1
Participação do Governo no consumo final (%)

País	Preços correntes					
	1960	1965	1970	1975	1980	1982
Austrália	12,8	15,3	17,0	20,8	21,8	22,1
Áustria	17,9	18,4	21,2	23,5	24,5	24,9
Bélgica	15,6	16,9	18,6	21,5	22,4	22,2
Canadá	17,2	19,8	25,0	25,8	26,1	27,0
Dinamarca	17,7	21,7	25,8	30,7	32,3	33,7
Finlândia	16,2	18,0	20,4	23,9	25,4	26,1
França	17,4	17,7	18,3	18,9	19,4	20,0
Alemanha	19,1	21,3	22,4	26,4	26,3	26,6
Grécia	12,7	13,9	15,4	18,3	20,3	21,6
Islândia	11,3	12,4	13,1	14,9	16,2	16, 1
Irlanda	14,0	15,9	17,5	22,9	25,1	26,5
Itália	16,9	19,5	18,0	19,4	21,1	22,9
Japão	11,9	12,3	12,5	15,0	14,6	14,8
Luxemburgo	15,1	15,7	17,2	20,6	22,2	22,4
Holanda	18,1	20,0	21,2	22,9	22,7	22,7
Nova Zelândia	13,5	16,1	17,1	19,5	22,0	22,4
Noruega	17,8	21,2	23,9	27,0	28,3	28,6
Portugal	12,6	15,0	17,3	16,3	18,1	17,2
Espanha	9,4	9,5	11,1	11,9	14,2	14,6
Suécia	20,9	24,1	28,6	31,3	35,8	35,2
Suíça	12,4	14,9	15,1	17,0	16,7	17,4
Turquia	12,2	14,3	15,5	14,4	14,6	13,2
Reino Unido	19,9	20,7	22,1	26,2	26,3	26,6
Estados Unidos	21,0	21,5	23,4	23,1	22,2	22,4
Média	15,6	17,3	19,1	21,3	22,4	22,8
Brasil	-	-	15,0	14,7	11,0	12,5

Fonte: OECD, Annual National Accounts.

3. Investimento do Governo

O quadro 2 ilustra a evolução da participação do governo propriamente dito na formação bruta de capital fixo nos países da OCDE. Observa-se, em termos da média, um declínio da importância do governo no investimento na segunda metade da década de setenta. Em 1982 sua participação na formação bruta de capital fixo variou entre 9% na Inglaterra e nos Estados Unidos e 20% no Japão. Ao longo do tempo verifica-se que apenas o Japão e a Bélgica apresentam uma tendência marcadamente crescente. Na Inglaterra e na Alemanha a participação do governo no investimento é nitidamente decrescente.

No caso brasileiro a importância do governo (exclusive empresas estatais) cai de 18,4% da formação bruta de capital fixo em 1970 para 10% em 1980. No início da década percebe-se uma ligeira recuperação. Em 1982 o governo representou 11% do investimento no Brasil. A partir de 1975 a participação do governo brasileiro no investimento foi sistematicamente inferior à média observada para os países da OCDE. Informações mais recentes revelam que este quadro não se modificou nos anos posteriores. Nos anos de 1983 e 1984 a participação do governo na formação bruta de capital fixo no Brasil ficou em 10,5% e 11,6% respectivamente.

Quadro 2

Participação do Governo na formação bruta de capital fixo (%)

País	1970	1975	1980	1982
Austrália	15,6	19,8	13,7	-
Áustria	18,0	19,6	16,5	16,5
Bélgica	13,7	12,9	13,9	15,5
Canadá	17,6	15,8	12,0	13,7
Dinamarca	-	18,5	18,4	16,9
Finlândia	12,8	11,5	13,5	14,2
França	13,9	13,6	11,7	12,0
Alemanha	17,3	17,9	15,5	13,9
Grécia	28,2	27,7	23,2	30,0
Islândia	20,0	13,6	13,3	15,9
Irlanda	2,2	3,3	2,2	-
Itália	10,7	9,8	9,0	10,1
Japão	12,6	16,3	19,5	19,8
Luxemburgo	14,1	21,7	26,0	-
Holanda	18,6	19,6	14,8	-
Nova Zelândia	-	12,9	13,0	-
Noruega	16,9	14,0	16,2	12,7
Portugal	12,4	12,3	14,4	-
Espanha	11,1	11,3	9,4	10,1
Suécia	21,4	15,7	16,6	16,6
Reino Unido	15,5	13,5	9,3	9,4
Estados Unidos	14,4	13,3	10,0	9,2
Média	15,3	15,2	14,2	14,8
Brasil	18,4	13,8	10,0	11,0

4. A Formação da Renda do Setor Privado

O impacto direto das atividades do governo na formação da renda do setor privado tem duas dimensões. Por um lado, o governo adiciona os pagamentos de salários e de transferências, o que inclui as despesas com a assistência e previdência e com os juros da dívida pública. Por outro lado, o governo subtrai a receita de impostos diretos e outras receitas correntes. O quadro 3 apresenta as contribuições e deduções do governo à renda bruta do setor privado brasileiro. Não se dispõe de uma base de dados internacionais para fins de comparação. As informações para a OCDE referem-se à renda bruta das famílias que não são diferenciadas das empresas na contabilidade nacional brasileira. O setor privado das Contas Nacionais incorpora tanto as famílias quanto as empresas.

Observa-se no Quadro que as contribuições do governo propriamente dito representaram 18,3% da renda bruta do setor privado em 1983. O aumento que se verifica após 1980 deve-se basicamente às maiores transferências aos consumidores sob a forma de juros da dívida pública. A contribuição dos salários pagos pelo governo não se modificou substancialmente entre 1980 e 1983. Oscilou entre 6 e 7% da renda bruta do setor. Em relação ao início da década de setenta verifica-se uma substancial redução da importância dos salários pagos pelo governo na formação da renda bruta do setor privado. Em 1970 os salários representavam 10% da renda bruta. As deduções aplicadas à renda bruta do setor privado demonstram razoável estabilidade em todo o período de análise. Variaram em torno de 10 a 11% da renda.

Quadro 3

Contribuições e deduções do Governo (% da renda bruta do Setor Privado)

	1970	1973	1980	1981	1982	1983
Contribuições – Total	18,9	17,3	15,2	16,2	18,5	18,3
Salários	10,0	8,7	6,2	6,2	6,9	6,3
Transferências	8,9	8,6	9,0	10,0	11,6	12,0
Deduções – Total	10,3	10,4	9,7	10,2	11,8	10,5
Tributos diretos	9,8	12,2	10,4	11,2	12,4	11,7
Outras receitas correntes do Governo	0,5	-1,8	-0,7	-1,0	-0,6	-1,2

Fonte: Contas Nacionais.

5. Os subsídios e os impostos indiretos

A renda dos fatores de produção domésticos é obtida adicionando os subsídios e subtraindo os impostos indiretos à despesa (ou produto) nacional bruta. De acordo com o quadro 4, a razão entre os subsídios e o PIB cresceu vigorosamente nos países da OCDE entre 1970 e 1975, estabilizando-se posteriormente na faixa dos 3% em média. A importância dos subsídios varia consideravelmente entre países. No ano de 1982, por exemplo, representaram 6,8% e 6,5% do PIB na Irlanda e na Noruega, respectivamente. Nos Estados Unidos e na Austrália, não atingiram 1% do PIB. Na economia brasileira os subsídios adquiriram maior importância no final da década de setenta, alcançando 2,5% do PIB em 1980, em contraste com 0,5% do PIB em 1970. Ainda assim os resultados não configuram grandes desvios em relação às médias internacionais.

No que tange à relação entre os impostos indiretos e o PIB, verifica-se no quadro 4 que, em média, esta permaneceu relativamente estável nos países da OCDE entre 1970 e 1982. No entanto, a importância dos impostos indiretos também varia muito entre países. No Japão e na Espanha representaram em 1980 cerca de 7% do PIB. Em contraste, na Irlanda a parcela dos impostos indiretos no PIB foi superior a 19%. Na economia brasileira os impostos indiretos tiveram importância decrescente ao longo do tempo, passando de 15,3% do PIB em 1970 para 12,5% do PIB em 1982. Estes percentuais, no entanto, também não implicam grandes desvios em relação às médias dos países da OCDE.

Quadro 4
Subsídios e impostos indiretos (% do PIB)

País	Subsídios				Impostos indiretos			
	1970	1975	1980	1982	1970	1975	1980	1982
Austrália	0,9	0,4	0,8	0,8	10,7	12,2	13,0	13,6
Áustria	1,7	2,9	3,0	2,9	16,4	17,0	16,3	16,3
Bélgica	1,3	1,2	1,4	1,6	12,9	11,3	11,8	12,0
Canadá	0,9	2,3	2,4	2,1	13,9	12,9	12,0	13,2
Dinamarca	2,7	2,8	3,2	3,2	17,3	15,5	18,6	17,5
Finlândia	3,0	4,1	4,1	4,3	13,6	12,8	14,5	15,0
França	2,0	2,4	2,5	2,7	15,2	14,6	15,4	15,5
Alemanha	1,7	2,0	2,0	1,8	13,2	12,7	13,0	12,6
Grécia	0,8	2,5	2,4	5,3	14,5	14,3	13,4	15,0
Irlanda	4,9	6,9	8,2	6,8	19,4	17,3	17,6	19,3
Itália	1,5	2,7	3,0	3,5	11,2	9,0	10,8	11,0
Japão	1,1	1,5	1,5	1,4	7,1	6,6	7,5	7,7
Luxemburgo	1,1	2,4	3,3	3,9	9,4	12,9	13,8	15,7
Holanda	1,3	1,8	2,7	2,7	10,8	11,0	12,2	11,6
Nova Zelândia	1,0	3,4	1,4	2,5	9,9	9,6	9,8	10,9
Noruega	5,2	6,2	7,0	6,5	18,2	17,8	17,2	16,9
Portugal	1,7	2,3	4,9	5,6	12,2	11,4	14,3	14,6
Espanha	0,9	1,1	1,8	1,9	7,9	6,7	6,5	7,1
Suécia	1,7	3,1	4,3	5,0	12,6	13,8	13,6	14,7
Reino Unido	1,7	3,5	2,3	2,0	15,9	13,0	15,6	16,8
Estados Unidos	0,5	0,3	0,4	0,5	9,5	9,1	8,2	8,5
Média	1,8	2,7	2,9	3,1	13,0	12,7	13,1	13,6
Brasil	0,5	0,7	3,5	2,5	15,3	13,2	12,8	12,5

Fontes: OECD, Annual National Accounts, Contas Nacionais do Brasil.

6. Os juros da Dívida Pública

A deterioração da situação financeira do governo na maioria dos países da OCDE, ao longo da década de setenta e da primeira metade da década de oitenta, pode ser verificada através do aumento das despesas de juros e do crescimento da dívida pública. O quadro 5 apresenta a evolução dos pagamentos de juros como proporção das despesas totais (incluindo juros) do governo, para países da OCDE em anos selecionados. Verifica-se que as despesas com os juros da dívida pública aumentaram vertiginosamente entre 1975 e 1982 tanto como percentagem das despesas totais quanto como percentagem das transferências totais.

No ano de 1982 os pagamentos de juros representaram em média 9,7% do dispêndio total do governo. Na Bélgica, na Itália e no Canadá foram superiores a 15% do dispêndio total do governo. Em contraste, na Espanha ficaram em apenas 2% dos gastos totais. Para a maioria dos países os pagamentos de juros também representaram parcela crescente dos pagamentos de transferências no início da década de oitenta. No ano de 1982 eram equivalentes a 33% das transferências no Canadá. Em seguida tem-se a Itália, a Irlanda, a Bélgica e os Estados Unidos com cerca de 25% das transferências totais. No limite inferior encontra-se a Espanha onde os juros não ultrapassaram 4% das transferências em 1982.

Na economia brasileira a importância crescente dos pagamentos de juros nos últimos anos também se revela em termos de percentagens dos dispêndios e das transferências totais. A evolução da participação dos juros nestes agregados é mais acentuada para o Brasil do que para a média dos países da OCDE. No ano de 1982 representaram no Brasil 13,5% dos dispêndios e 27,8% das transferências, em contraste com 9,7% e 18,6% para os países da OCDE. O peso dos juros nas contas do governo brasileiro é da mesma ordem de grandeza daquele observado em países como a Bélgica, a Itália e o Canadá. Sabe-se que o endividamento do governo nestes países é consideravelmente superior à média dos países da OCDE.

Quadro 5
Pagamento de juros do Governo

País	Pagamento de Juros como percentagem de todas as despesas do governo				Pagamento de juros como percentagem total de pagamento das transferências			
	1970	1975	1980	1982	1970	1975	1980	1982
Austrália	9,8	6,4	9,7	10,2	26,7	17,6	24,3	24,6
Áustria	2,7	2,8	5,1	6,3	5,9	6,1	10,0	12,1
Bélgica	9,2	8,0	11,8	16,2	17,4	14,6	20,7	26,5
Canadá	10,5	9,6	13,4	15,3	28,9	23,3	30,0	33,0
Dinamarca	-	2,5	7,0	9,7	-	6,4	15,5	20,4
Finlândia	3,3	1,8	2,7	3,2	8,3	4,5	6,7	7,5
França	2,9	2,9	3,5	4,2	5,4	5,2	5,9	6,8
Alemanha	2,2	2,6	3,9	5,4	5,1	5,5	8,2	10,9
Grécia	-	-	-	-	9,6	11,9	17,1	14,4A
Islândia	2,0	3,1	2,8	-	4,6	-6,5	5,6	-
Irlanda	9,4	8,9	12,5	13,7	19,1	18,4	25,4	27,2
Itália	5,2	9,2	13,6	15,6	10,8	17,4	25,0	27,8
Japão	3,2	4,5	9,7	11,6	9,5	11,2	20,7	23,2
Luxemburgo	3,5	1,7	1,5	-	6,4	3,2	2,8	-
Holanda	7,9	6,8	6,9	-	15,1	11,8	11,2	-
Noruega	4,4	4,6	8,0	7,7	9,1	9,4	15,0	14,4
Portugal	2,5	2,4	3,1	-	10,4	6,2	6,5	-
Espanha	2,8	1,9	2,4	2,2	6,0	3,9	4,4	3,9
Suécia	4,4	4,5	6,7	10,5	12,1	10,4	14,6	21,5
Suíça	-	-	-	-	13,6	12,1	11,1	10,6
Turquia	2,7	-	-	-	16,5	-	-	-
Reino Unido	10,1	8,6	11,1	11,0	25,6	21,2	24,3	23,2
Estados Unidos	6,9	6,9	9,5	12,0	20,4	17,0	21,9	26,0
Média	5,3	5,0	7,2	9,7	13,0	11,1	14,9	18,6
Brasil	6,0	5,7	8,4	13,5	13,7	15,0	19,8	27,8

Fonte: OECD, Annual National Accounts.

7. A dívida do Governo

A importância dos juros nas contas públicas dos diferentes países reflete em que medida cada governo optou pelo financiamento através da emissão de dívida pública, em contraposição a aumentos de impostos. O quadro 6 apresenta a evolução da dívida líquida do governo como proporção do PIB para os sete países mais industrializados da OCDE num período mais recente. Observa-se que, com a exceção da Inglaterra, a dívida líquida do governo cresce com uma proporção do PIB nos anos oitenta em todos os países. Na Itália atingiu 99% do PIB em 1985. Em seguida tem-se a Inglaterra com cerca de 50% do PIB. O país que detém a menor dívida pública é a França, com 17% do PIB em 1985.

Até recentemente os dados da dívida pública brasileira restringiam-se à dívida mobiliária federal. Um esforço de consolidação das informações sobre o endividamento do setor público brasileiro produziu uma série histórica curta para a dívida global. O quadro 21 apresenta os resultados obtidos pela SEPLAN para o período que vai de 1981 a 1985. Constatou-se uma considerável expansão da dívida líquida do setor público consolidado entre 1981 e 1983. Nos anos seguintes, porém, esta relação estabiliza-se na faixa de 48% do PIB. Concluiu-se que, em termos relativos, a dívida pública brasileira é inferior à italiana e comparável à inglesa.

Quadro 6
Dívida líquida do Governo (% do PIB)

País	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Estados Unidos ¹	25,6	20,4	19,7	22,8	25,4	26,8	29,3
Japão ¹	-2,1	17,5	21,0	23,3	26,3	27,4	27,6
Alemanha ¹	1,0	14,3	17,4	19,8	21,8	23,0	23,3
França ¹	11,1	9,1	9,9	11,3	13,4	15,1	17,3
Inglaterra ¹	57,3	48,3	47,5	46,6	47,2	49,2	49,9
Itália ¹	59,9	60,0	66,2	70,8	84,1	91,2	99,2
Canadá ¹	7,6	14,9	13,1	20,1	25,2	31,0	36,8
Brasil ²	n.d.	n.d.	29,5	34,5	47,7	47,1	48,1*

¹Governo Geral, Fonte: OECD Economic Outlook, dezembro de 1985.

²Setor Público Consolidado (inclusive empresas estatais), razão dos valores em dólares, Fonte: SEPLAN

*Estimativa preliminar.

8. Os déficits nominais e o impacto na Inflação

O balanço financeiro do governo revela a pressão que o setor público exerce sobre a poupança do setor privado. Os déficits orçamentários do governo podem afetar negativamente as taxas de juros reais, o investimento privado e as contas externas. Além disso, adicionam-se ao estoque da dívida pública, reduzindo a flexibilidade orçamentária futura na medida em que os custos do serviço da dívida aumentam. Altos e crescentes níveis da dívida pública podem pressionar as taxas de juros para cima, porque aumentam as probabilidades de uma eventual monetização. E a monetização da dívida pública é tradicionalmente associada a uma elevação do índice de preços.

Os superávits ou déficits do governo são, geralmente, apresentados sob a forma de percentagem do PIB ou do PNB. As relações entre os valores nominais do balanço financeiro do governo e o PIB para os sete maiores países industrializados no período que vai de 1979 a 1985 encontram-se no quadro 7. Reconhece-se agora que a inflação pode distorcer consideravelmente esta medida convencional da situação financeira do governo, dificultando tanto uma análise da sua evolução intertemporal quanto uma comparação entre países.

Nos países em que as taxas de juros são pré-fixadas, um aumento corretamente antecipado da inflação pode não exercer qualquer pressão adicional sobre as taxas de juros reais, embora o déficit do governo em termos nominais possa aumentar. As taxas de juros, adaptando-se às mais elevadas expectativas inflacionárias, crescem em termos nominais, onerando o déficit do governo através do custo do serviço da dívida pública. Se o governo emite novos títulos na proporção do aumento das taxas de juros nominais, que é idêntico ao choque inflacionário antecipado, o estoque da dívida pública na carteira do setor privado não se altera em termos reais. E, conseqüentemente, não se configuram pressões sobre as taxas de juros reais.

Ainda nos países em que as taxas de juros são pré-fixadas, deve-se considerar a alternativa de um aumento não-antecipado da taxa de inflação. Quando ocorre uma elevação não esperada da inflação, o déficit do governo aumenta apenas gradualmente pois o serviço da dívida pública continua a ser determinado, em parte, pelas taxas de juros que prevaleciam quando as expectativas inflacionárias eram menores. Os detentores de títulos públicos sofrem perdas de capital na medida em que a queda do poder de compra de seus ativos financeiros não é compensada por um aumento da receita de juros. O governo, que tomou empréstimo a taxas de juros fixas, tem em contrapartida um ganho de capital. Os ganhos e perdas de capital (esperados e inesperados) podem ser interpretados como impostos sobre a riqueza do setor privado, e devem ser deduzidos das medidas convencionais do déficit público.

Nos países em que o governo opera com taxas de juros pós-fixadas, tal como o Brasil antes da supressão da correção monetária e cambial, o efeito da inflação é análogo àquele observado por

ocasião de choques inflacionários antecipados em países com taxas de juros pré-fixadas. As taxas de juros nominais ajustam-se automaticamente à inflação observada através dos mecanismos de correção monetária e cambial. E a emissão de novos títulos do governo na proporção da inflação, de forma a financiar o crescente déficit público em termos nominais, não afeta o equilíbrio de carteira do setor privado que detém os títulos públicos. O estoque da dívida pública em termos reais não se altera e não se manifestam pressões sobre as taxas de juros reais. O reconhecimento deste fato levou o governo brasileiro, por ocasião das negociações com o FMI em 1983, a redefinir as metas do déficit público em termos do conceito operacional que, em contraste com o conceito nominal tradicional, exclui as correções monetária e cambial incidentes sobre a dívida pública.

Os países da OCDE não divulgam oficialmente os balanços financeiros do governo no conceito operacional, o que permitiria a comparação direta dos resultados entre países. No entanto, é possível corrigir os déficits nominais no quadro 7, para ajustá-los pela inflação. Obtém-se, assim, estimativas dos “déficits operacionais” para os sete maiores países industrializados no período que vai de 1979 a 1985. Os resultados, no quadro 8, podem ser, então, diretamente contrastados com os déficits operacionais brasileiros apresentados no mesmo quadro.

Comparando os quadros 7 e 8, verifica-se que o ajustamento pela inflação é tanto maior quanto maior forem as taxas de inflação e os níveis de endividamento líquido do governo.

A maior discrepância ocorre no caso da Itália, cujo déficit nominal de 13,4% do PIB em 1985 passa para 6,0% do PIB após o ajustamento da inflação. Para a Inglaterra o ajustamento pela inflação também reduz significativamente o déficit do governo. Nos demais países, caracterizados por baixas taxas de inflação ou pequenos níveis de endividamento, a correção do déficit não produz mudanças importantes. Ao longo do tempo, porém, ocorre algumas inversões de sinais relevantes, que descaracterizam supostas pressões do setor público sobre a poupança do setor privado. As principais inversões de sinais ocorrem para os Estados Unidos entre 1979 e 1981 e para o Reino Unido entre 1979 e 1982.

As necessidades de financiamento do setor público brasileiro no conceito operacional representaram cerca de 4,3% do PIB em 1985. Embora configure um aumento em relação aos 1,6% do PIB em 1984, o déficit público brasileiro medido apropriadamente, foi inferior aos valores observados no mesmo ano na Itália (6,0%) e no Canadá (5,3%), também medidos apropriadamente. Nos anos de 1983 e 1984, de acordo com o quadro 8, o déficit público brasileiro guarda proporções ainda mais razoáveis com os padrões internacionais.

Quadro 7

Balanço Financeiro do Governo
Superávit (+) e Déficit (-) (% do PIB)

País	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Estados Unidos	+0,6	-1,2	-0,9	-3,8	-4,1	-3,4	-3,9
Japão	-4,8	-4,5	-4,0	-3,6	-3,5	-2,7	-1,7
Alemanha	-2,6	-2,9	-3,7	-3,3	-2,5	-1,9	-1,2
França	-0,7	+0,2	-1,8	-2,7	-3,1	-2,8	-3,3
Reino Unido	-3,5	-3,5	-2,8	-2,3	-3,7	-3,8	-3,4
Itália	-9,5	-8,0	-11,9	-12,6	-12,4	-13,5	-13,4
Canadá	-1,8	-2,7	-1,6	-5,0	-6,2	-6,3	-6,5
Brasil	-	-	-	-	-19,9	-21,8	-35,0*

* Estimativa preliminar.

Fonte: Brasil – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal.

Quadro 8

Balanço Financeiro do Governo ajustado pela Inflação
Superávit (+) e Déficit (-) (% do PIB)

País	1979	1980	1981	1982	1983	198A	1985
Estados Unidos	+1,7	+1,3	+1,0	-2,6	-3,4	-2,4	-3,0
Japão	-4,4	-3,4	-3,2	-3,1	-3,1	-2,2	-1,2
Alemanha	-2,2	-2,3	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4	-0,7
França	+0,3	+1,0	-0,7	-1,7	-2,1	-1,9	-2,5
Reino Unido	+2,6	+3,9	+2,4	+1,4	-1,7	-1,6	-0,6
Itália	-1,7	+3,1	-2,8	-3,2	-3,4	-5,5	-6,0
Canadá	-0,7	-1,4	0,0	-3,7	-5,1	-4,3	-5,3
Brasil	-	-	-	-	-3,0	-1,6	-4,3*

* Estimativa Preliminar.

Fonte: Brasil – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Conceito Operacional.

9. As Empresas Públicas

Possivelmente por razões históricas, na maioria dos países o comportamento das empresas públicas não é destacado na composição das Contas Nacionais. Tampouco as necessidades de financiamento das empresas estatais são normalmente incluídas na contabilidade do déficit público, que se restringe às atividades típicas do governo em seus vários níveis (geral, central, local etc.). A primeira dificuldade com que se depara um estudo comparativo sobre a importância das empresas públicas na economia é a própria conceituação da empresa pública. É difícil delimitar o setor produtivo estatal do privado, uma vez que o grau de controle do governo e o nível de financiamento público das empresas podem variar de 0 a 100% num mesmo país. Além disso, variam ao longo do tempo uma vez que o governo pode exercer o controle com maior ou menor intensidade, em função da performance das empresas, das condições econômicas globais ou da própria linha política do governo.

Uma dificuldade adicional para uma análise comparativa do setor público produtivo em diferentes países advém do fato que cada país identifica as empresas como públicas ou privadas segundo um critério de classificação distinto. Alguns países, limitam as informações apenas às maiores empresas estatais. Outros consideram como empresas públicas apenas aquelas em que a participação acionária do governo excede 50%. Ainda outros incluem todas as empresas em que o governo tem alguma participação acionária, mesmo que esta seja inferior a 50%. Além da propriedade, países como a França e a Itália, por exemplo, consideram na classificação das empresas públicas, outros critérios, tais como: o grau de controle exercido pelo governo, o grau de monopólio da empresa e a forma através da qual a empresa tornou-se propriedade pública. Os dados apresentados em seguida para os países da OCDE refletem o que cada país individualmente entende como empresa no contexto de sua própria economia. A relevância na economia doméstica não é o critério ideal para um estudo comparativo, mas é suficiente para uma análise das principais tendências.

Não existem dados detalhados para uma avaliação da contribuição total das empresas públicas no PIB. Dispõe-se, apenas, para alguns países, de informações referentes ao investimento das empresas públicas para a década de setenta, e, em alguns casos, para os primeiros anos da década de oitenta. O quadro 9 apresenta um resumo da evolução do investimento das empresas públicas, como percentagem do investimento total e como percentagem do PIB neste período. Verifica-se que a importância das empresas públicas varia consideravelmente entre países e ao longo do tempo.

A participação no investimento total na segunda metade da década de setenta variou entre 4,7% para os Estados Unidos e 19,8% para a Noruega. Para a maioria dos países, esta participação ficou na faixa de 10 a 20%. Em relação ao início da década de setenta verifica-se que em geral as empresas públicas aumentaram sua participação no investimento total. Destacam-se os aumentos observados

para o Canadá, a Noruega, a Inglaterra e a França. A importância das empresas públicas decresceu na Alemanha, na Itália e na Suécia, e mais recentemente no Japão e na Austrália.

De acordo com o quadro 9, na maioria dos países, o investimento das empresas públicas varia entre 2 e 4% do PIB. Destacam-se os Estados Unidos, onde o investimento das empresas públicas é inferior a 1% do PIB. Para a maioria dos países selecionados verifica-se que a importância do investimento das empresas públicas no PIB permaneceu relativamente estável entre 1975 e 1979, em relação a primeira metade da década de setenta. No início da década de oitenta, observa-se uma redução do investimento das empresas públicas, como proporção do PIB, na Austrália, no Japão e na Inglaterra. Este resultado reflete a queda da taxa de investimento observada neste período para a maioria dos países da OCDE.

Os dados para o Brasil no quadro 9, referem-se à formação bruta de capital fixo, o que exclui o investimento em estoques, das empresas com participação do governo federal. Não são, portanto, diretamente comparáveis com os dados disponíveis para os países da OCDE. Servem, no entanto, para apontar grandes desvios e indicar tendências. No que se refere à participação das empresas públicas brasileiras no investimento total, observa-se que esta relação quase triplica em 1975/79 em relação ao período 1970/74. Na primeira metade da década de setenta a proporção do investimento das empresas públicas brasileiras no investimento total é comparável à média dos países da OCDE. A partir de 1975 as empresas públicas adquirem maior importância na formação bruta de capital fixo no Brasil em relação aos países da OCDE, em média, respondem por 30,3% da formação bruta de capital fixo entre 1975 e 1979 e 35,8% entre 1980 e 1981. Em 1983 esta proporção atingiu 72,9% no Brasil.

Em termos de percentagem do PIB, o investimento das empresas públicas brasileiras ficou em 3,0% no período 1970/74, ou seja, abaixo da média dos países da OCDE. Na segunda metade da década de setenta, o investimento das empresas públicas brasileiras, com 7,3% do PIB, supera os 6,5% verificados para a Noruega. Nos dois primeiros anos da década de oitenta, esta proporção fica em 7,7% para o Brasil. Dados mais recentes revelam que o investimento das empresas públicas brasileiras alcançou 12,4% do PIB em 1983.

Quadro 9

Formação bruta de capital das empresas públicas

País	% da Formação Bruta de Capital (Médias)			% do PIB (Médias)		
	1970-74	1975-79	1980-81	1970-74	1975-79	1980-81
Estados Unidos	3,7	4,7	4,8	0,7	0,9	0,9
Japão	9,9	11,9	10,3	3,7	3,8	3,3
Alemanha	13,7	12,6	-	3,5	2,7	-
França	7,3	10,8	-	1,9	2,5	-
Reino Unido	15,5	18,3	19,0	3,1	3,5	2,9
Itália	16,9	15,5	-	3,9	3,3	-
Canadá	10,9	15,7	-	2,5	3,7	-
Austrália	18,4	18,7	16,9	4,7	4,5	4,3
Áustria	16,4	19,7	-	5,0	5,3	-
Bélgica	11,7	15,4	-	2,7	3,3	-
Finlândia	11,2	-	-	3,4	-	-
Irlanda	-	-	-	2,7	3,6	-
Países Baixos	13,5	13,7	-	3,5	2,9	-
Noruega	14,5	19,8	-	4,5	6,5	-
Portugal	-	-	-	1,7	-	-
Suécia	17,6	16,6	-	4,1	3,5	-
Média	12,9	14,9	12,8	3,2	3,6	2,9
Brasil*	11,8	30,3	35,8	3,0	7,5	7,7

* Formação bruta de capital fixo das empresas com participação do governo federal.

Fonte: OCDE – OECD Economic Studies

Brasil – Centro de Estudos Fiscais, IBRE/DCS, FGV.

O quadro 10 apresenta estatísticas da participação das empresas públicas no nível de emprego em quatorze países da OCDE. Verifica-se que na segunda metade da década de setenta a Áustria lidera o emprego nas empresas públicas, com 12,3% da força de trabalho. Em seguida tem-se a Alemanha, a Suécia e a Inglaterra com cerca de 8%. O emprego em empresas públicas tem menor importância nos Estados Unidos, com o engajamento de apenas 1,5% da força de trabalho.

Não existem informações sobre o emprego em empresas públicas brasileiras nos mesmos anos. O quadro 11 apresenta a evolução do número de empregos nas empresas estatais brasileiras apenas para o período 1980/83, de acordo com os dados da SEST. Com base nos dados do Ministério do Trabalho para o emprego total no Brasil nos mesmos anos, estima-se que cerca de 7,5% da força de trabalho estejam empregados em empresas públicas. Este resultado sugere que o emprego nas empresas estatais brasileiras tem uma importância comparável à situação da Alemanha, da Suécia e da Inglaterra. Se ao invés dos dados do Ministério do Trabalho, que se restringe ao emprego formal, utilizássemos como base a população economicamente ativa ocupada, estimada em 47.926 mil pessoas em 1982, o coeficiente de emprego nas empresas estatais brasileiras cairia para 2,8% neste

mesmo ano. Neste caso concluiríamos que o setor público produtivo brasileiro é um modesto empregador pelos padrões internacionais.

As informações sobre as necessidades de financiamento das empresas públicas nos países da OCDE são bastante limitadas. Restringem-se a um pequeno número de países. Verifica-se no quadro 12, que as empresas públicas foram essencialmente tomadoras líquidas de empréstimos. A pressão que exerceram sobre a poupança nacional bruta varia entre países e ao longo do tempo. No último ano de análise o financiamento das empresas públicas absorveu 22,3% da poupança nacional no Canadá, contra apenas 2,9% na Holanda. No caso brasileiro, os empréstimos das empresas públicas representaram uma parcela crescente da poupança nacional, atingindo 17,9% em 1980. No entanto, encontram-se dentro dos limites da experiência internacional.

Quadro 10

Participação das empresas públicas no emprego (%)

País	Médias	
	1970-74	1975-79
Áustria	12,9	12,4
Bélgica	5,1	5,2
Canadá	4,4	4,5
Dinamarca	n.d.	3,3
França	4,5	4,4
Alemanha	7,8	7,9
Irlanda	6,3	5,7
Itália	5,6	6,4
Luxemburgo	3,9	3,7
Nova Zelândia	5,3	5,6
Noruega	4,1	4,2
Suécia	7,1	8,0
Reino Unido	7,9	8,2
Estados Unidos	1,6	1,6

Fonte: OECD, Economic Studies.

Quadro 11

Número de empregos nas empresas estatais brasileiras

	1980		1981		1982		1983	
Empresas Estatais	1.243.653	7,3	1.283.793	7,5	1.352.474	7,5	1.349.840	7,6
Brasil	17.086.650	100,0	17.215.283	100,0	17.958.684	100,0	17.766.009	100,0

Fonte: SEST e RAIS 1983.

Quadro 12

Empresas públicas

Empréstimos líquidos como percentagem da poupança nacional bruta

País	1970	1975	1981
Austrália	18,5	17,1	-
Canadá	13,9	33,7	22,3 ^b
França ^a	2,4	10,8	11,8 ^b
Japão	8,2	20,2	15,1 ^b
Holanda	12,2	2,5	2,9 ^c
Portugal	1,3	-0,7	-
Reino Unido	8,7	48,5	13,1
Estados Unidos	6,0	14,4	11,0
Brasil	3,7	9,9	17,9 ^d

^aSomente as grandes empresas nacionais.

^b1979

^c1978

^d1980

Fonte: OCDE: OECD, Economic Studies.

Brasil: Trebat, T. J., *Brazil's State Owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*, Cambridge University Press, 1983.

10. Conclusões

Nesta nota técnica pretendeu-se dar uma visão geral do setor público brasileiro. A análise comparativa ao longo do tempo e entre países permitiu verificar que os indicadores para o setor público brasileiro não configuram grandes desvios em relação aos padrões internacionais. A inflação brasileira distorcia consideravelmente os agregados nominais. Em termos relativos ou em valores ajustados pela inflação, o consumo, o investimento, as transferências, as receitas, a dívida e o déficit do governo brasileiro guardam proporções razoáveis com a experiência de países que historicamente convivem com baixas taxas de inflação.

Em toda a análise, apenas a participação das empresas públicas brasileiras na formação bruta de capital fixo no país destaca-se da experiência internacional. A crescente importância das empresas públicas brasileiras no final da década de setenta e no início da década de oitenta, foi fruto de política governamental. Não cabe aqui discutir se esta política foi acertada ou se super-dimensionou o papel do setor público na economia brasileira. Cabe apenas alertar para os riscos que se impõem à meta de crescimento de 7% a.a. para a economia brasileira, de uma rápida e brusca mudança no nosso padrão histórico de crescimento, fortemente amparado na empresa estatal.