

Comunicação (I)

Algumas reflexões sobre a incidência das despesas públicas *

DENNIS J. MAHAR **

1. Introdução

A maioria dos estudos que procuram quantificar a incidência da atividade do setor público sobre a distribuição de renda em uma comunidade dá ênfase especial aos efeitos da tributação, abstraindo-se de quantificar os efeitos dos gastos do Governo segundo os beneficiários (por diferentes classes de renda, setores econômicos, regiões geográficas, etc.). Negligenciar este aspecto significa, a nosso ver, não só deixar de considerar o objetivo fundamental de toda atividade pública, ou seja, a provisão de benefícios aos cidadãos do país, como, por vezes, induzir a análise a conclusões errôneas sobre a equidade de determinado sistema fiscal.

Muito mais relevante se faz a sua consideração quando se trata de um país em desenvolvimento, onde, em geral, é elevada a participação dos impostos indiretos no financiamento dos gastos públicos.¹ Esta forma de tributação, como se sabe, é em geral regressiva, implicando uma carga relativamente maior para os indivíduos de classes inferiores de renda. Poder-se-ia, em vista disso, acusar aqueles países de violarem as normas de justiça e equidade social?

* O autor deseja agradecer a Cláudio de Moura Castro, Margaret H. Costa e Fernando A. Rezende pelos comentários no tocante a uma versão preliminar deste trabalho.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA e Fundação Ford.

¹ Aproximadamente 70% das receitas públicas totais no Brasil são arrecadadas por tributação indireta.

2. Um modelo simplificado

No Quadro I, simulamos um exemplo em que o sistema fiscal de três países hipotéticos (X, Y, Z), baseia-se em um único imposto de 10% sobre os gastos em consumo pessoal, gerando receitas totais de 950 unidades monetárias. Cada país possui cinco contribuintes fiscais (A, B, C, D, E) com diferentes rendas e propensões médias a consumir.² As parcelas arrecadadas de cada indivíduo são mostradas na linha 3, notando-se a regressividade do sistema tributário em toda a faixa de rendas, ou seja, a taxa de tributação sobre a renda pessoal decresce à medida que esta aumenta.³

Os padrões de distribuição dos gastos públicos, porém, diferem nos três países considerados, conforme se vê nas linhas de 5 a 10 do mesmo Quadro I. Supõe-se aqui que os benefícios decorrentes dos gastos são identificáveis, quantificáveis e inteiramente restritos aos contribuintes que os recebem, isto é, não existem *externalities* ou *spillovers*. Supõe-se, igualmente, que o orçamento está equilibrado ou, em outras palavras, que as receitas fiscais totais igualam às despesas totais. No país X, os gastos são distribuídos entre os contribuintes individuais na mesma proporção de seus respectivos ônus fiscais. Este padrão dá origem a um sistema de despesas regressivo (ver linha 6), isto é, a taxa de dispêndio diminui à medida que a base (renda pessoal) aumenta.⁴ Porém, considerando que a regressividade do sistema tributário acompanha exa-

² Conforme se supõe geralmente, a propensão média a consumir (PMC) declina à medida que a renda aumenta: em nosso caso, $PMC_a = 0,90$, $PMC_b = 0,80$, $PMC_c = 0,70$, $PMC_d = 0,60$, $PMC_e = 0,50$.

³ Cabe notar que a regressividade, progressividade ou proporcionalidade de um imposto é geralmente (mas nem sempre) medida em relação à renda. Esta convenção nasce da crença de que a renda constitui a melhor medida da "capacidade de pagar" da pessoa. Referir-se ao sistema tributário como "não-equitativo" ou "injusto" implica, assim, certas suposições sobre a utilidade marginal da renda, uma vez que, em nosso exemplo, o ônus fiscal *absoluto* aumenta à medida que a renda cresce.

⁴ Em contraste com o sistema tributário regressivo, um sistema regressivo de dispêndio ou mesmo um sistema fiscal total regressivo implica maiores benefícios relativos às classes de renda mais baixa. Portanto, o leitor precisa

QUADRO 1

Sistemas fiscais hipotéticos de três países

	CONTRIBUINTES				
	A	B	C	D	E
1. Renda Pessoal (R)	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000
2. Despesa em Consumo Pessoal (G)	900	1,600	2,100	2,400	2,500
3. Impostos (T)	90	160	210	240	250
4. Taxa de Tributação (T/R)	9.0%	8.0%	7.0%	6.0%	5.0%
Despesas Públicas (S)					
5. País X (S_x)	90	160	210	240	250
6. Taxa de Dispendio (S_x/R)	9.0%	8.0%	7.0%	6.0%	5.0%
7. País Y (S_y)	190	190	190	190	190
8. Taxa de Dispendio (S_y/R)	19.0%	9.5%	6.3%	4.7%	3.8%
9. País Z (S_z)	5	20	215	310	400
10. Taxa de Dispendio (S_z/R)	.5%	1.0%	7.2%	7.8%	8.0%
Incidência Fiscal Líquida					
País X					
11. Absoluta ($S_x - T$)	0	0	0	0	0
12. Relativa ($(S_x - T)/R$)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
País Y					
13. Absoluta ($S_y - T$)	+ 100	+ 30	- 20	- 50	- 60
14. Relativa ($(S_y - T)/R$)	+10.0%	+ 1.5%	- .7%	- 1.3%	- 1.2%
País Z					
15. Absoluta ($S_z - T$)	- 85	- 140	+ 15	+ 70	+ 150
16. Relativa ($(S_z - T)/R$)	- 8.5%	- 7.0%	+ .2%	+ 1.8%	+ 3.0%

tamente a do sistema de gastos, não se observa qualquer efeito redistributivo líquido associado ao sistema fiscal total do país X

estar atento para o fato de que o termo "regressivo" não significa, necessariamente, "não-equitativo" ou "injusto", descrevendo apenas um tipo particular de relação entre as variáveis.

(como podemos notar nas linhas 11 e 12), ou melhor, o sistema global é proporcional. No país Y, os gastos públicos são distribuídos igualmente entre os cinco contribuintes. Emerge mais uma vez um sistema regressivo de gastos (ver linha 8), muito embora, em contraste com o país X, haja uma resultante redistribuição da renda. Conforme demonstram as linhas 13 e 14, os contribuintes A e B são beneficiários líquidos da atividade fiscal, enquanto os contribuintes C, D e E são perdedores líquidos. Em termos relativos, o sistema total do país Y é predominantemente regressivo — mas, não totalmente regressivo — porque o ônus fiscal relativo de E é ligeiramente menor do que o de D (linha 14).⁵ Para o país Z, defrontamo-nos com um padrão de gastos que tende a favorecer os contribuintes mais ricos. A taxa de dispêndio é progressiva (linha 10), isto é, a taxa aumenta à medida que aumenta a base. Considerados conjuntamente com o sistema tributário prevalecente, os contribuintes C, D e E são os beneficiários líquidos e os contribuintes A e B os perdedores líquidos. Em termos relativos, o sistema fiscal total do país Z é totalmente progressivo.

Numa comparação dos sistemas fiscais dos três países, poder-se-ia declarar (utilizando critérios tradicionais) que o país Y possui o sistema mais equitativo, o país Z o mais injusto e que o país X ocupa uma posição intermediária. O julgamento sobre que país possui o “melhor” sistema fiscal dependeria de certo número de variáveis econômicas e juízos de valor não-econômicos que transcendem aos objetivos deste trabalho. A principal finalidade deste modelo simplificado foi a de demonstrar que a equidade de um sistema fiscal pode ser apurada apenas pelo exame conjunto de impostos e gastos públicos.

⁵ Um ponto controvertido que surge aqui é saber se os benefícios fiscais líquidos e/ou os ônus devem ser considerados em termos absolutos ou em relação à renda. Em outras palavras, está o contribuinte D realmente em pior situação do que o contribuinte E em consequência da atividade fiscal total? A resposta é afirmativa apenas se supomos uma decrescente utilidade marginal da renda — uma suposição implícita (embora improvável) na maioria dos estudos de incidência fiscal.

3. Algumas complicações no mundo real

Infelizmente para o pesquisador, estudos de incidência fiscal total não são nem tão simples nem tão diretos como sugere o nosso modelo. Se os problemas de alocação da carga tributária costumam ser importantes, mais difícil se torna ainda a alocação dos gastos públicos segundo os grupos de beneficiários. A existência de tais dificuldades explica, talvez, o número relativamente pequeno de estudos de incidência que consideram os gastos públicos. Esta seção tem a finalidade de discutir algumas das mais importantes dificuldades conceituais.

3.1. Pagamentos de transferências *versus* compras do Governo

Estabelecamos, inicialmente, uma distinção entre as duas maiores categorias de gastos públicos: os *pagamentos de transferência* e as *compras do Governo*. A primeira dessas categorias representa meramente uma redistribuição das rendas em consequência da intervenção do Governo na economia. As transferências podem ser deliberadamente utilizadas como instrumento para igualar a distribuição da renda resultante do sistema de mercado livre (como ocorre nas despesas do tipo “bem-estar social”), ou serem até mesmo antidistributivas na medida em que favorecerem grupos de renda mais alta (como nos casos dos subsídios a setores específicos, indústrias, profissões liberais, etc.). Na análise da incidência das transferências, poder-se-ia tratá-las como “impostos negativos” e utilizar essencialmente a mesma metodologia desenvolvida para os estudos de incidência tributária. Este processo envolve a identificação dos contemplados com os pagamentos segundo as classes de renda (ou alguma outra variável sócio-econômica, dependendo do enfoque do estudo) e, em seguida, a estimativa de taxas de dispêndio efetivas. Da mesma forma que nos estudos de incidência tributária, são necessárias deduções teóricas sobre a possível existência e magnitude da transferência fiscal (*shifting*). Todavia, a tarefa do analista será

muito facilitada se os gastos públicos forem constituídos principalmente de pagamentos de transferências.

Quanto às compras do Governo, torna-se muito mais difícil quantificar e isolar os benefícios. Em contraste com um pagamento de transferência, caso em que um fluxo monetário bem definido pode ser identificado, as compras do Governo implicam principalmente a distribuição de bens “gratuitos” e serviços à população.⁶ Se fosse possível construir curvas de demanda para cada consumidor dos bens públicos necessários para satisfazer suas necessidades sociais, tornar-se-ia substancialmente mais simples a estimativa de benefícios individuais. Uma vez que tais curvas de demanda são raras no setor público, é quase impossível quantificar, com algum grau de precisão, os benefícios colhidos por cada um dos indivíduos. Para contornar esse problema, contudo, poder-se-ia adotar a abordagem dos “custos incorridos por conta de”, utilizada por W. Irwin Gillespie nas suas análises da incidência fiscal no Canadá e nos Estados Unidos.⁷

Segundo esta abordagem, impõe-se determinar: 1) os grupos de beneficiários em cujo nome é feita a despesa; 2) o custo médio de prover cada grupo com o serviço; e, 3) a distribuição das famílias, dentro de cada grupo de beneficiários, por classes de renda.⁸ Na medida em que os benefícios se destinam a um grupo identificável e os seus membros são semelhantes em suas características sócio-econômicas, o método dos “custos incorridos por conta de” proporcionaria uma descrição exata dos benefícios efetivamente recebidos por um indivíduo.⁹ Como as condições empíricas diver-

⁶ A palavra “gratuito” é usada no sentido de que, em geral, não há uma ligação visível entre o “preço” (imposto) pago pelos bens públicos e os benefícios realmente recebidos.

⁷ W. Irwin Gillespie, *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, Estudos da Real Comissão de Tributação, n.º 2 (Ottawa: Queen's Printer, 1964), e “Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income”, *Essays in Fiscal Federalism*, em Richard A. Musgrave (ed.), Washington: Brookings Institution (1965).

⁸ Gillespie, *The Incidence of Taxes*, *op. cit.*, p. 91.

⁹ Os benefícios derivados das compras do Governo são considerados adições não-monetárias à renda monetária.

gem deste ideal, o método de Gillespie torna-se mais limitado, muito embora seja, provavelmente, a abordagem existente que oferece maior possibilidade de controle.

3.2. Bens públicos, semipúblicos e privados

A rigor, os problemas relativos à identificação dos benefícios decorrentes dos vários serviços governamentais para determinados grupos de beneficiários relacionam-se diretamente com o grau em que esses serviços são de consumo coletivo. Num dos extremos temos os bens “puramente públicos”, como a defesa nacional e a administração pública. Os benefícios de tais serviços são colhidos por toda a população em conjunto, não se sujeitam ao “princípio da exclusão”¹⁰ e são teoricamente indivisíveis. Não obstante, os gastos podem constituir uma parte relativamente grande do orçamento público, devendo, portanto, ser feita alguma tentativa para alocá-los aos grupos de beneficiários. A incapacidade de fazê-lo dará origem a uma visão incompleta da incidência fiscal total. Pergunta-se: os benefícios dos bens “puramente públicos” são colhidos igualmente por indivíduo, em relação direta com a renda ou a riqueza, ou de alguma outra maneira? Ninguém jamais deu uma resposta clara à questão — e o pesquisador pode escolher arbitrariamente um método de distribuição de benefícios ou experimentar várias outras alternativas, deixando a escolha final à discricção do leitor.

No outro extremo, situam-se os bens de natureza essencialmente “privada” que, por alguma razão (talvez meramente histórica), estão sendo fornecidos pelo Governo, como, por exemplo, os serviços postais e de transporte (especialmente em ferrovias). Os benefícios desses bens “privados” publicamente fornecidos destinam-se quase exclusivamente aos usuários, submetem-se ao “princípio da exclusão” e são divisíveis. Na maioria dos estudos de inci-

¹⁰ O “princípio da exclusão”, neste caso, refere-se ao fato de que uma vez fornecido um bem “puramente público” ninguém pode ser excluído de seus benefícios. Esta característica constitui uma das principais explicações porque tais bens são quase sempre fornecidos pelo setor público.

dência fiscal excluem-se da análise esses tipos de bens. Isto ocorre porque são geralmente financiados por “taxas de usuários” ou “preços”, de maneira muito parecida com a verificada para um mesmo bem produzido e comercializado no setor privado. A resultante relação *quid pro quo* entre custo e benefício produz um efeito distributivo neutro, a menos que o programa em questão opere com *superavit* (“lucro”) ou *deficit* (“prejuízo”). Em tais casos, o “lucro” poderia ser encarado como um imposto e o “prejuízo” como um pagamento de transferência, ou “imposto negativo”.

Em geral, a maioria dos bens governamentais não é nem “puramente público” nem “privado”, enquadrando-se de alguma forma na faixa intermediária de bem “semipúblico”, caracterizado principalmente por “externalidades no consumo”, porquanto os benefícios fluem além dos limites do grupo principal de beneficiários, alcançando outros ou mesmo toda a sociedade. Além disso, os benefícios derivados dos bens “semipúblicos” somente em parte se submetem ao “princípio da exclusão” e apenas parcialmente são divisíveis. Cita-se geralmente a educação como um clássico exemplo dessa categoria de bens, embora haja outros, como estradas de rodagem e serviços médicos. O fato do bem “semipúblico” vir a ser fornecido pelo Governo ou pelo setor privado depende dos precedentes históricos e/ou das atitudes sociais predominantes *vis-à-vis* o papel apropriado e a dimensão do Governo.¹¹ Frequentemente, porém, nota-se uma mistura de fornecimento de bens “semipúblicos”, públicos e privados, isto é, num mesmo país pode haver educação, estradas e serviços médicos públicos e privados.¹²

Em estudos de incidência fiscal, hipóteses arrojadas precisam amiúde ser feitas no tocante à extensão e direção das “externalidades” originadas do consumo dos bens “semipúblicos”. Os benefi-

¹¹ O serviço médico, por exemplo, é predominantemente público no Reino Unido e predominantemente privado nos Estados Unidos.

¹² Nos casos em que bens “semipúblicos” são fornecidos pela iniciativa privada, é provável que a sua produção não esteja contando com recursos suficientes. Isto porque os benefícios sociais derivados de seu consumo tendem a exceder seus benefícios privados. Assim, os governos procuram amiúde corrigir essa fonte de má alocação dos recursos através de instrumentos fiscais destinados a aumentar a produção do bem em causa.

cios produzidos pelos gastos em educação, por exemplo, dirigem-se principalmente para o estudante, embora seja claro que a sociedade em geral também se beneficia. Taxas mais baixas de crime e delinqüência e maior participação em atividades cívicas e filantrópicas parecem constituir alguns dos importantes benefícios sociais produzidos pela educação.¹³

É obviamente muito difícil, contudo, a obtenção de informações empíricas sobre tais fenômenos. Na ausência total de dados, o pesquisador é obrigado a quantificar deduções teóricas ou supor a inexistência de "externalidades" (como fez Gillespie no tocante aos gastos educacionais no Canadá).

3.2.1. Uma comparação entre países

O Quadro 2 apresenta uma comparação entre o Brasil, Canadá e Estados Unidos, em termos das proporções de seus respectivos orçamentos dedicados aos gastos com bens "puramente públicos" (defesa nacional, administração geral, negócios internacionais e segurança pública). Embora as datas e métodos de classificação das despesas possam diferir ligeiramente em cada caso, destacam-se algumas características.

Em primeiro lugar, o Canadá e os Estados Unidos reservam partes muito maiores de seus orçamentos federais à produção de bens "puramente públicos" do que o Brasil. A diferença é quase inteiramente explicada pelos gastos de defesa, relativamente maiores nos dois primeiros países. Enquanto os gastos de defesa no Canadá e Estados Unidos consomem 25% e 56%, respectivamente, de seus orçamentos federais, a cifra comparável no Brasil não chega a 7%. No nível local-estadual, a importância relativa dos bens "puramente públicos" inverte-se, isto é, as esferas municipal e estadual no Brasil gastam relativamente mais nesses tipos de bens do que as esferas

¹³ Para uma interessante análise dos custos e benefícios a fim de impedir que alunos das escolas secundárias "desistam" dos estudos nos Estados Unidos, ver: Burton A. Weisbrod, "Preventing High School Dropouts", *Measuring Benefits of Government Investments*, em Robert Dorfman (ed.), Washington Brookings Institution (1966), pp. 117-171.

administrativas equivalentes no Canadá e Estados Unidos.¹⁴ A diferença neste caso pode ser parcialmente atribuída aos volumes proporcionalmente maiores gastos na administração geral pelos Estados brasileiros: mais de 20% dos gastos estaduais totais *versus* 10% nos Estados Unidos e 5% no Canadá.

QUADRO 2

*Gastos em bens "puramente públicos" no Brasil,
Canadá e Estados Unidos*
(em percentagem dos gastos totais)

PAÍ S	NÍVEL DE GOVERNO		
	Federal	Estadual-local	Setor Público
BRASIL (1969) *	12	28	18
CANADÁ (1961)	41	22	32
ESTADOS UNIDOS (1960)	61	13	44

FONTES: Os dados relativos ao Brasil foram extraídos de trabalhos inéditos do IPEA; os dados relativos ao Canadá e Estados Unidos, respectivamente, foram extraídos de Gillespie, *The Incidence of Taxes*, pp. 178-180, e "Effect of Public Expenditures", *op cit.*, pp. 216-217.

* Inclui gastos de autarquias federais e estaduais e exclui todos os gastos locais.

Considerando-se a importância dos bens "puramente públicos" nos orçamentos totais do setor público (federal, estadual e local) dos três países, é possível que um estudo de incidência fiscal no Brasil tenda a ser menos arbitrário do que no Canadá e Estados Unidos. Isto porque menos de um quinto dos gastos públicos totais no Brasil é destinado a bens "puramente públicos". Em outras pa-

¹⁴ Uma vez que uma decomposição funcional dos gastos locais comparável à do Governo Federal e Estadual não existe atualmente, não foi possível computar uma percentagem local-estadual para o Brasil. É improvável, contudo, que a inclusão dos gastos locais altere significativamente a análise.

lavras, mais de quatro quintos dos gastos totais são feitos em bens “semipúblicos” e “privados”, cujos benefícios podem ser mais facilmente atribuídos a grupos de beneficiários mais ou menos definidos. No Canadá e nos Estados Unidos, por outro lado, a importância significativamente maior de bens “puramente públicos” força o pesquisador a atribuir os benefícios de substanciais gastos para os quais não existem grupos de beneficiários suficientemente definidos.

3.3. Efeitos diretos e indiretos

Em nosso exemplo hipotético, as computações das várias taxas (impostos, gastos e incidência fiscal líquida) tiveram como base a simples subtração ou adição a uma distribuição “original” de renda (linha 1). Este modelo estático ignora a possibilidade (e mesmo a probabilidade) de que essa distribuição “original” tenha sido modificada em função dos ajustamentos econômicos resultantes das políticas tributária e de gastos do Governo.¹⁵ Assim, nesse modelo medimos o que se poderia chamar de efeitos distributivos “diretos” do setor público, isto é, os aumentos e diminuições na renda real diretamente relacionados com os próprios impostos e gastos. (Este método caracteriza a maioria dos antigos estudos de incidência). Para incorporar o segundo tipo de efeitos (ou ajustamentos) num estudo concreto de incidência, teríamos de construir um modelo dinâmico que levasse em conta os efeitos “indiretos” dos gastos e impostos governamentais sobre os preços relativos dos fatores e o nível do emprego.¹⁶

¹⁵ Cumpre notar também que os governos podem influenciar de outras maneiras a distribuição da renda que não através de impostos e gastos. Os efeitos distributivos da concessão de licenças, direitos de exploração, observância dos direitos de propriedade, restrição das importações, promulgação de políticas salariais, etc., podem surtir efeitos ainda mais pronunciados do que os produzidos pelas políticas fiscais tradicionais. Para ênfase especial sobre este ponto, ver: Henry J. Aaron, “Discussion”, *American Economic Review*, vol. LXII, n.º 2, (maio, 1972), pp. 232-233.

¹⁶ Desde que o escopo do presente ensaio não comporta uma longa discussão sobre os ajustamentos decorrentes da política orçamentária, sugeri-

Os preços relativos dos fatores e as rendas (e, portanto, a distribuição da renda) podem ser afetados de várias maneiras indiretas pelas atividades do Governo (as considerações relativas ao emprego são tratadas na seção seguinte). Em primeiro lugar, as diminuições nas rendas reais dos fatores provocadas pela tributação não serão uniformemente distribuídas, a menos que as elasticidades da oferta de fatores sejam iguais para todos. Além disso, um deslocamento relativo da produção do setor privado para o setor público pode alterar a demanda relativa dos vários fatores e, portanto, seus preços relativos.¹⁷ Por último, os preços relativos dos fatores podem ser alterados pelos impactos da receita pública e da política de gastos sobre a oferta de fatores; como, por exemplo, através do esforço de trabalho da mão-de-obra e da disposição dos empresários em assumir riscos de capital. Uma abordagem da incidência fiscal que incorporasse todos os possíveis efeitos distributivos (“diretos” e “indiretos”) da política fiscal seria provavelmente muito mais interessante para um formulador da política econômica do que os simples cálculos de benefícios diretos e cargas tributárias. Uma abordagem empírica global dessa ordem, contudo, praticamente inexistente na literatura especializada da incidência, em virtude das enormes complexidades da quantificação. Talvez, tudo o que o pesquisador possa fazer à vista de tantos problemas de quantificação seja supor que todos os ajustamentos gerais (excluídos os que ele *pode* prever) são distributivamente neutros.¹⁸

mos que o leitor interessado consulte R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York, McGraw-Hill, 1959), Partes 3 e 4, ou J. F. Due, *Government Finance: Economics of the Public Sector* (Homewood, III.: Irwin, 1968), Parte II.

¹⁷ Caso seja suposto que a produção do Governo é mais intensiva em trabalho do que a privada, os deslocamentos relativos da produção para o setor público tenderão a aumentar o quinhão da mão-de-obra na renda real. Esta mudança na estrutura da produção terá efeitos igualadores sobre a distribuição global da renda se os dados revelarem que os rendimentos do trabalho concentram-se nas faixas de baixa renda.

¹⁸ Para uma forte crítica a esta suposição, ver: A. R. Prest, “Statistical Calculations of Tax Burden”, *Econômica*, vol. XXII, n.º 87, (agosto, 1955), pp. 234-245, e David M. Gordon, “Taxation of the Poor and The Normative Theory of Tax Incidence”, *American Economic Review*, vol. LXII, n.º 2, (maio, 1972), pp. 319-328.

3.4. Orçamento equilibrado *versus* desequilibrado

Em determinado período de tempo o orçamento do setor público pode estar equilibrado ou desequilibrado, isto é, receita pública total pode ou não ser igual à despesa. Em nosso modelo simples, supôs-se equilibrado o orçamento (com a implicação adicional de que o valor dos benefícios totais igualava os custos totais dos gastos públicos).¹⁹ Esta situação orçamentária especial, no entanto, talvez seja a menos provável entre as várias possíveis, sobretudo num país onde se dá alta prioridade ao rápido crescimento econômico.

Admitindo-se que um orçamento desequilibrado exista em determinado país, de que modo incorpora o pesquisador tal circunstância em um estudo de incidência fiscal? Considerado puramente em termos de cálculo de taxas de incidência fiscal líquida, o *superavit* orçamentário tenderia a baixar o nível de incidência, enquanto que o *deficit* tenderia a elevá-lo (em comparação com um orçamento equilibrado). Esta observação sobre a computação de taxas de incidência, contudo, muito pouco nos diz a respeito das implicações distributivas do próprio *superavit* ou *deficit*. Caso quiséssemos uma análise mais detalhada, precisaríamos saber mais a respeito dos efeitos sobre produto e preços associados ao *superavit* ou ao *deficit*. Este conhecimento, por seu turno, envolveria suposições sobre o mais apropriado modelo de determinação da renda, níveis iniciais de emprego e flexibilidade de preços.²⁰ Muito embo-

¹⁹ Esta implicação baseia-se nas suposições de que o excedente do consumidor (agregado) não excede o valor dos gastos públicos totais, e que tampouco existem gastos de benefícios nulos, isto é, "desperdícios".

²⁰ Como exemplo, suponhamos a adoção do modelo keynesiano, o pleno emprego inicial e a plena flexibilidade de preços. O *deficit* orçamentário (financiado pela expansão monetária) tenderia, nessas condições, a produzir uma inflação de demanda à medida que a economia evoluísse para um novo equilíbrio. Uma vez que é altamente improvável que os preços de todos os bens e serviços subam à mesma taxa, o ônus deste "imposto inflacionário" certamente não cairia igualmente sobre todos os grupos de renda. O pes-

ra a ampliação da análise de incidência para incluir esses fatores fosse interessante e útil, consideráveis barreiras erguem-se à quantificação de seus efeitos. Por esse motivo a maioria dos analistas prefere ignorá-los ou mesmo supor que não existem,²¹ o que pode ser uma sábia decisão da parte deles.

4. Conclusões

Deste pequeno ensaio podemos extrair duas conclusões: 1) a exclusão dos gastos públicos dos estudos de incidência pode produzir uma visão distorcida da equidade de determinado sistema fiscal; e, 2) a avaliação do efeito distributivo dos gastos públicos constitui tarefa extremamente árdua, principalmente em virtude dos problemas de alocação dos benefícios aos grupos de beneficiários nos casos em que se evidenciam "externalidades" gerais. Estas conclusões oferecem uma opção ao pesquisador: o considerável tempo e esforço necessários a estudos de incidência fiscal total justificariam a obtenção de resultados previsivelmente imprecisos? Os especialistas em finanças públicas diferem em suas opiniões: R. A. Musgrave, por exemplo, parece pensar que sim.²² J. F. Due, por outro

quisador é, neste caso, obrigado a medir o impacto distributivo da inflação, a fim de obter um quadro mais completo da incidência orçamentária. Outras condições obviamente tornariam necessários outros cálculos. Tentativas de incluir o "imposto inflacionário" em estudos de incidência podem ser encontrados em Frederico Julio Herschel, "Comment", no Programa Fiscal Conjunto, *Problems of Tax Administration in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins Press, (1965), pp. 76-90; e Gian S. Sahota, *The Distribution of Tax Burden in Brazil*, São Paulo, (1968), mimeog.

²¹ No estudo de Gillespie sobre o Canadá o autor supõe, na verdade, a inexistência de *deficit* orçamentário. E o faz supondo que os impostos são aumentados para cobrir o *deficit* e distribuindo a carga adicional segundo o padrão do ônus fiscal total. Poder-se-ia adaptar esse método para estudar um orçamento superavitário, supondo-se que os impostos em excesso são gastos de acordo com o padrão dos benefícios totais dos gastos.

²² R. A. Musgrave, "Estimating the Distribution of the Tax Burden", *op. cit.*, pp. 55-57.

lado, aparentemente sustenta opinião oposta quando diz que, “as conclusões desses vários estudos (de incidência fiscal) merecem muito pouca confiança pelas suas várias limitações”.²³ Em última análise, a quantidade e qualidade dos dados necessários e a engenhosidade do pesquisador deverão ser os fatores decisivos.

²³ J. F. Due, *op. cit.*, p. 235.

