

Uma avaliação do Impacto Fiscal durante o período do Desenvolvimentismo (1951-1980)

Vinicius Carneiro

Resumo: O período de industrialização brasileira foi marcado por uma ampla participação do Estado na vida econômica, sendo decisiva tanto direta como indiretamente. Dentre as diferentes formas de atuação, chamamos atenção no presente trabalho para os impactos que a política fiscal teve no processo de crescimento, seja através de gastos com consumo e investimento como na concessão de subsídios e transferências. Dado essa participação decisiva do Estado, o presente trabalho tem como objetivo geral tentar quantificar a intervenção do governo através da política fiscal implementada pelo Estado brasileiro durante o período. Para isso, utilizaremos, além da avaliação dos dados, um indicador de Impacto Fiscal. O artigo está dividido em, além dessa pequena introdução, três seções. Na primeira, apresentaremos o indicador de Impacto Fiscal e a forma com que ele se insere no arcabouço teórico que é seguido pelo trabalho. A segunda e terceira seções são dedicadas a apresentar os resultados alcançados pelo trabalho. Na segunda seção trataremos do período relacionado ao que chamamos de “Desenvolvimentismo com Democracia,” que se estende de 1951 até 1964. Posteriormente, apresentamos os resultados referentes ao período que chamamos de “Desenvolvimentismo sem Democracia”, que abarca os anos entre 1964 e 1980. Por fim, apresentaremos breves considerações finais.

Palavras-chave: Política Fiscal; Desenvolvimentismo; Impacto fiscal.

Abstract: The Brazilian industrialization period was marked by a broad participation of the State in economic, being decisive directly and indirectly. Among the different forms of action, we stand out in the present work to the impacts that fiscal policy had on the growth process, whether through spending on consumption and investment or in the granting of subsidies and transfers. Given this decisive participation of the State, the present work has the general objective of trying to quantify government intervention through the fiscal policy implemented by the Brazilian State during the period. For this purpose, we will use a Fiscal Impact indicator. This article is divided in three sections. In the first one, we will present the Fiscal Impact indicator and the way in which it fits into the theoretical framework that is followed by the work. The second and third sections are dedicated to presenting the results achieved by the work. In the second section we will deal with the period related to what we call “Developmentalism with Democracy”, which extends from 1951 to 1964. Subsequently, we present the results referring to the period that we call “Developmentalism without Democracy”, which covers the years between 1964 and 1980. Finally, we will present brief concluding remarks.

Keywords: Fiscal Policy; Developmentalism; Fiscal Impact.

Introdução

Os desenvolvimentos recentes da teoria econômica e a maior disponibilidade de dados sobre o desempenho econômico permitem, além de avaliações sobre o período atual, que retornemos antigas discussões acerca de outros momentos da história econômica. À luz desses avanços, é possível que seja reavaliada algumas conclusões que foram obtidas pelos autores à época e ao longo dos anos, para que, com isso, possa se contribuir na construção de uma história econômica cada vez mais consolidada. Neste sentido, o presente trabalho tem a pretensão de fazer uma ponte entre a teoria econômica e a história econômica, mais especificamente a dos anos do “Desenvolvimentismo Brasileiro”, que aqui será considerado entre os anos de 1951 e 1980.¹

Entre esses anos, o país passou pelo auge de seu processo de industrialização, registrando um crescimento médio do produto de 7,4%. Um dos fatores marcantes dessa etapa foi a forte presença do Estado, com um papel tanto de direcionamento como de execução dos gastos, seja em consumo ou investimento público. Mesmo a despeito dos diferentes governos, houve durante esses anos a chamada “Convenção do Crescimento”, uma vez que este era o maior objetivo perseguido pela política econômica.

Dado essa participação decisiva do Estado, o presente trabalho tem como objetivo geral tentar quantificar a intervenção do governo através da política fiscal implementada pelo Estado brasileiro durante o período. Para isso, utilizaremos, além da avaliação dos dados, um indicador de Impacto Fiscal. Vale lembrar que essa não é e nem foi a única maneira que o governo poderia intervir sobre a economia, apenas a que buscamos dar ênfase no presente trabalho. Além disso, é importante frisar que não é objetivo do presente artigo uma extensa discussão acerca da literatura já consolidada sobre o período e nem um confronto dos resultados aqui alcançados. Estes fins fogem ao escopo desse trabalho e requerem futuros trabalhos para investigações e conexões mais profundas.

Dito isso, o presente artigo está dividido em, além dessa pequena introdução, três seções. Na primeira, apresentaremos o indicador de Impacto Fiscal e a forma com que ele se insere no arcabouço teórico que é seguido pelo trabalho. A segunda e terceira seções são dedicadas a apresentar os resultados alcançados pelo trabalho. Na segunda

¹ Alguns trabalhos vão datar o período de início do Desenvolvimentismo na década de 1930, optamos pelo ano de 1951 tanto por ser o momento em que o Estado passa a ter um papel mais ativo na vida econômica como pela maior disponibilidade de dados, visto que os dados consolidados do IBGE estão disponíveis a partir de 1947.

seção trataremos do período relacionado ao que chamamos de “Desenvolvimentismo com Democracia,” que se estende de 1951 até 1964. Posteriormente, apresentaremos, na terceira seção, os resultados referentes ao período que chamamos de “Desenvolvimentismo sem Democracia”, que abarca os anos entre 1964 e 1980.² Por fim, apresentaremos breve considerações finais.

1. Uma forma de se avaliar um impacto fiscal para a Economia Brasileira no período do Desenvolvimentismo

Embora o presente trabalho busque apresentar uma avaliação quantitativa da intervenção do Estado sobre a economia, é importante salientar que este se insere em um arcabouço que segue a teoria das “Finanças Funcionais” desenvolvidas por Lerner (1943). Sob esta visão, o gasto público não possui uma restrição de financiamento e deve ser utilizado a partir de uma função esperada sobre a economia, diferenciando-se assim das visões que afirmam que os as finanças públicas teriam que ser “saudáveis”.

Além disso, outro ponto teórico importante para o trabalho são os desenvolvimentos referentes ao “Supermultiplicador Sraffiano” desenvolvido pioneiramente por Serrano (1995). Este modelo, em linhas gerais, aponta para os gastos públicos como potenciais determinantes da trajetória de crescimento da economia. Dentro dessa visão, todos os tipos gastos públicos, por se tratarem de uma fonte autônoma de renda, podem desempenhar esse papel. Trabalhos como de Freitas e Dweck (2013) e Carneiro (2021) mostram como esses gastos foram fundamentais para a trajetória de crescimento da economia brasileira no período em que estamos avaliando aqui.

É a partir desse entendimento de finanças públicas e da importância do gasto do governo na trajetória de crescimento da economia que buscamos desenvolver o a análise quantitativa do presente trabalho. Porém, os gastos públicos possuem diferentes multiplicadores, que irão depender do tipo de gasto a ser implementado. Dessa forma, nessa seção nos concentraremos em tentar avaliar esses efeitos no que tange as diferentes formas de intervenção do Estado sobre a economia, uma vez que os seus multiplicadores poderão ser diferentes.

Para o presente trabalho, utilizaremos uma adaptação do indicador de Impacto Fiscal, que é desenvolvido por Bastos, Rodrigues e Lara (2015). Já houve uma tentativa de utilização desse indicador para parte do nosso período de análise, realizada por Costa

² Como pode ser observado pelo leitor, o ano de 1964 integra os dois períodos do trabalho. Isso se justifica pelo fato de que é durante o ano de 1964 que ocorre o Golpe Militar, que entendemos ser a divisão entre os períodos, devido a não existência de dados mensais no período, decidimos inclui-lo nos dois períodos.

(2020), porém, em alguns momentos, os resultados não se mostraram tão satisfatórios e incongruentes com o desempenho econômico. Dessa forma, iremos propor algumas modificações com relação ao modelo estabelecido pelos autores e o que será empregado nesse trabalho. Além disso, buscaremos desenvolver uma análise em economia aberta, isto é, que leve em consideração os vazamentos da demanda externa para os produtos externos.

Para desenvolver o modelo, considerando uma economia aberta e com governo, partimos da igualdade entre oferta e demanda interna, dada por:

$$Y + M = C + I_P + G + I_G + X \quad (1)$$

Em que: Y representa a oferta nacional; M representa as importações; I_P representa o investimento privado; G representa o consumo público; I_G representa o investimento do governo; X representa as exportações e; C representa o consumo privado que é definido como sendo composto de uma parte autônoma (C_A) e uma parte induzida pela renda disponível, isto é, a renda subtraída dos tributos e somada as transferências, da forma que $c(Y - T + TR)$, dessa forma:

$$C = C_A + c(Y - T + TR) \quad (2)$$

Porém, antes de aplicarmos a fórmula na equação de demanda agregada e derivarmos a equação de determinação do produto, faremos uma consideração adicional a esse modelo. Os trabalhos que foram realizados por Bastos, Rodrigues e Lara (2015) e Costa (2020) consideraram que o componente dos tributos seria exógeno ao modelo. Esse tipo de tratamento, mesmo que muito usual na literatura econômica, pode representar um problema para a medição do impacto fiscal. Isso porque os tributos possuem uma forte relação com o desempenho da própria economia e os seus movimentos de elevação, em geral, coincidem com a expansão da própria demanda. Isso representou um problema, sobretudo no trabalho de Costa (2020), pelo fato de que os tributos acabaram por representar um forte impacto negativo sobre a demanda, o que fez com que o impacto fiscal fosse bastante diminuído no período, porém, a expansão do tributo, na realidade, ocorreu pelo próprio desempenho bom da economia.

Dito isso, optaremos em utilizar um outro tratamento para os tributos no presente trabalho. Consideraremos que os tributos são endógenos ao modelo e relacionados com a renda a partir de um parâmetro que mede a “*propensão marginal a tributar da renda*”. Teremos então:

$$T = tY \quad (3)$$

Uma outra modificação que realizamos com relação aos trabalhos anteriores, é a inserção do componente importações. Tal atitude tem o intuito de tornar o indicador de impacto fiscal mais realista, uma vez que busca incorporar os “vazamentos” de demanda para os produtos importados. Cabe mencionar ainda que a utilização das importações para este fim resolve o problema apenas de maneira parcial, uma vez que cada componente da demanda possui um coeficiente de absorção doméstica diferente. Porém, não há disponibilidade de dados para o período que nos permitam estabelecer cada um deles separadamente, diante disso é que nossa escolha pelas importações se justifica. Estabeleceremos ainda que essas importações são induzidas pelo nível de renda corrente, funcionando como uma espécie de “*propensão marginal a importar da renda*”, da forma que:

$$M = mY \quad (4)$$

Feito as considerações acima, podemos então fazer as derivações na equação (1) para então chegar ao produto de equilíbrio como sendo determinado por:

$$Y_E = \left[\frac{1}{1-c(1-t)+m} \right] [C_A + I_P + X] + \left[\frac{1}{1-c(1-t)+m} \right] [G + I_G + cTR] \quad (5)$$

O primeiro termo do lado da demanda representa o impacto dos gastos privados e externos sobre o nível de produto da economia. Já o segundo termo representa o impacto dos diferentes gastos públicos, que é justamente o indicador de Impacto Fiscal, que no nosso modelo é dado então por:

$$IF = \left[\frac{1}{1-c(1-t)+m} \right] [\Delta G + \Delta I_G + c\Delta TR] \quad (6)$$

Feito a apresentação do modelo, cabe agora mostrar a forma com que os parâmetros e componentes foram estabelecidos a partir dos dados disponibilizados para o período em questão. Todos os dados presentes no trabalho foram retirados do Anuário Estatístico do IBGE, disponíveis em IBGE (1988).

Já com relação aos parâmetros, iniciamos com a propensão marginal a consumir da renda c . Na literatura, há duas formas de realizar esse tratamento: i) através da participação dos salários na renda e considerando que os trabalhadores não poupam e ii) através da participação do consumo na renda. Infelizmente, para a economia brasileira no período não existem dados suficientes para a definição da primeira forma. Além disso, na pesquisa sobre os dados disponíveis não foi possível estabelecer alguma *proxy* para o consumo autônomo. Dessa forma, nos restou apenas a segunda forma, estabelecer uma

propensão marginal a consumir a partir da relação entre o consumo privado agregado e a renda.³

Os parâmetros m e t que medem, respectivamente, a propensão marginal a importar e a propensão marginal a tributar, ambas da renda, foram estabelecidas a partir da relação entre as importações e os impostos com o produto.

Feito a apresentação do modelo e da forma com que foi realizada a adequação dos dados disponibilizados pelo IBGE, nos dedicaremos no restante do trabalho em aplicar essa metodologia para o período desenvolvimentista e, com isso, apresentar uma síntese dos principais acontecimentos no que tange a política fiscal durante esses anos.

2. O Impacto Fiscal no “Desenvolvimentismo com Democracia” (1951-1964)

A presença do Estado, embora já se mostrasse como um fato marcante desde pelo menos os anos de 1930, certamente se fortificou a partir do segundo governo de Getúlio Vargas em 1951 e de suas medidas que promoveram ao Estado uma maior capacidade de intervenção sobre a economia.⁴ O período que trataremos aqui trata tanto dessa fase de implementação desse aumento da intervenção como do período posterior em que essa passa a ser mais marcante e evidente. Além desses dois momentos, tratamos de um último período em que parte dessa retórica passa a ser questionada e são realizadas algumas tentativas de ajustes.

A seção segue dividida em três partes, conforme os subperíodos, em que serão analisados o desempenho das contas públicas no que tange a sua variação e participação no produto final da economia e, posteriormente, será aplicado o indicador de impacto fiscal que buscará evidenciar a importância de cada gasto específico no que tange ao seu impacto sobre o produto.

A primeira parte trata do período pré-Plano de Metas, em que o Estado intensifica a sua atuação no processo de desenvolvimento e cria as bases para os projetos do período posterior. A segunda é dedicada ao período do Plano de Metas e retrata o momento em que o Estado intensificou a sua atuação direta sobre a economia, promovendo uma forte expansão dos gastos. E o último período que marca a desaceleração da economia acompanhada da redução dos gastos públicos mediante as tentativas de ajustes.

³ Vale mencionar que essa foi a mesma alternativa realizada por Costa (2020).

⁴ Lessa (1982) vai, inclusive, definir o período como início da industrialização “intencional”, uma vez que foi durante ele que o Estado desenvolveu diversos mecanismos e instituições em prol do crescimento e mudança estrutural no país.

i) *A Política Fiscal durante o período anterior ao Plano de Metas (1951-1955)*

O período se inicia juntamente com o segundo mandato presidencial de Getúlio Vargas. Foram nestes anos que o país instaurou uma série de institutos e empresas com o intuito deliberado de promover o desenvolvimento industrial do país. Apesar disso, o período não registra nenhum plano consistente e abrangente para promover o desenvolvimento do país, adotando-se medidas de maneira não integradas e sem uma continuidade explícita.

Uma síntese do panorama fiscal para o período, contendo a participação e a variação das despesas e receitas primárias do governo, é trazida pela Tabela 1.

Tabela 1 - Despesas e Receitas Primárias entre 1951 e 1955

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|------|-------|------|------|------|------------------|------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1951 | % do PIB | 10,9 | 3,6 | 14,6 | 3,8 | 18,4 | 15,7 | 11,9 |
| | Var (%) | 0,8 | -12,5 | -2,9 | 7,0 | -1,0 | 14,5 | 5,4 |
| 1952 | % do PIB | 11,0 | 3,5 | 14,4 | 4,2 | 18,6 | 15,4 | 11,2 |
| | Var (%) | 8,0 | 1,7 | 6,4 | 16,4 | 8,5 | 5,0 | 1,4 |
| 1953 | % do PIB | 13,3 | 3,4 | 16,7 | 4,2 | 21,0 | 15,2 | 11,0 |
| | Var (%) | 26,5 | 4,3 | 21,2 | 6,2 | 17,8 | 3,3 | 2,2 |
| 1954 | % do PIB | 11,2 | 3,9 | 15,1 | 3,9 | 19,1 | 15,8 | 11,9 |
| | Var (%) | -8,9 | 23,1 | -2,3 | -0,1 | -1,9 | 12,2 | 17,0 |
| 1955 | % do PIB | 11,5 | 3,3 | 14,8 | 4,1 | 19,0 | 15,0 | 10,9 |
| | Var (%) | 11,9 | -9,5 | 6,4 | 15,2 | 8,2 | 3,5 | -0,4 |
| Média | % do PIB | 11,6 | 3,6 | 15,1 | 4,1 | 19,2 | 15,4 | 11,4 |
| | Var (%) | 7,6 | 1,4 | 5,7 | 8,9 | 6,3 | 7,7 | 5,1 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

Podemos observar as modificações que a política fiscal do Governo Vargas foi sofrendo ao longo do tempo. O primeiro ano foi marcado por um ajuste fiscal, sobretudo pelo lado da receita, mas também com uma diminuição do gasto. Com o passar dos anos, as despesas primárias voltam a se elevar, o que dá um indicativo de como o caráter desenvolvimentista foi ganhando força naquele momento⁵. Esse movimento que parte do ajuste fiscal para uma posterior expansão dos gastos pode ser encarada como uma aplicação da fórmula “Campos Sales-Rodrigues Alves”.⁶

Uma evidência bastante marcante da ampliação da participação pública são os gastos com as Empresas Estatais, que tem o maior crescimento dentre as despesas do

⁵ Embora não tenha havido durante esses anos nenhum grande Plano ou Projeto, o período foi marcado pela criação de diversos órgãos com o intuito de se pensar a industrialização do país (BIELCHOWSKY e MUSSI, 2013; LESSA, 1982).

⁶ Recebe esse nome porque, segundo Getúlio e sua equipe econômica, o seu governo seria marcado por uma fase inicial de ajuste e uma posterior de expansão de gastos, assim como teria feito as gestões de Campos Sales (de ajuste) e Rodrigues Alves (de expansão) no Ministério da Fazenda durante a República Velha (VIANA e VILLELLA, 2014).

governo, crescendo, em média, 39% ao ano. Esse aumento se deve tanto as empresas já existentes como também a própria criação de novas como, por exemplo, a Petrobras em 1953.

No geral, a política fiscal através das despesas primárias teve um crescimento real moderado se comparado ao período posterior, cresceu em média 6,3% ao ano durante o período, o que fez com que tivesse uma participação média de 19,2% no produto da economia. A participação da despesa foi crescente até 1953 e diminuiu nos dois anos seguintes.⁷ A política fiscal ocorreu principalmente através da elevação dos gastos com consumo e investimento por parte do governo, sendo que a utilização de políticas de subsídios ainda não foi marcante nessa época.

Já as receitas tributárias continuaram a se elevar nos demais anos do período, tendo um crescimento considerável, sobretudo, a Receita Bruta que apresentou uma variação média 7,7% ao ano, superior à das despesas, resultando em uma participação média no período de 15,4% do produto. As receitas líquidas tiveram um crescimento menor, de em média 5,1% ao ano e uma participação média de 11,4%.

O resultado fiscal não teve uma tendência clara durante os anos. Houve uma elevação do déficit primário até 1953, no ano seguinte ele diminuiu e voltou a subir em 1955. Isso fez com que fosse registrado um déficit médio de 3,8% ao ano que, como veremos, é inferior ao do período posterior.

Uma outra forma de avaliar o efeito dos gastos públicos sobre a economia é através do indicador de impacto fiscal de cada um dos componentes da despesa. A partir da Tabela 2, podemos visualizar que somente nos anos de 1951 e 1954 que ocorre um impacto fiscal negativo. No primeiro caso, esse resultado é puxado pelo Investimento Público, que é o componente que mais se reduz. Já em 1954, a redução maior ocorre com os componentes do consumo, tanto o pessoal como o de bens e serviços.

Tabela 2: Impacto fiscal durante o período pré-Plano de Metas

| | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 |
|--|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Consumo - Pessoal | -0,15% | 0,67% | 1,40% | -1,44% | 2,52% |
| Consumo - Bens e serviços | 0,35% | 1,14% | 4,73% | -0,94% | 0,18% |
| Investimento Público | -0,96% | 0,02% | -0,03% | 0,55% | -0,28% |
| Investimento - Empresas Estatais | -0,13% | 0,11% | 0,34% | 1,05% | -0,48% |
| Subsídios | -0,14% | 0,03% | -0,02% | 0,02% | 0,04% |
| Transferências, Assist. e Previd. | 0,55% | 0,98% | 0,41% | -0,02% | 0,83% |
| Total | -0,48% | 2,94% | 6,83% | -0,77% | 2,81% |

Fonte: Elaboração própria.

⁷ Vale lembrar que nesse período o país atravessou uma fase de tentativas de ajustes, que foram implementadas tanto por Vargas, na tentativa de diminuir as disputas políticas, como por Café Filho e seu viés liberal no período inicial de governo.

Apesar do desempenho ruim do consumo em 1954, o de Bens e Serviços é o componente que mais apresenta impacto fiscal médio durante o período. Tendo contribuído com mais da metade do impacto médio que ocorreu naqueles anos. Sendo seguido pelas Transferências, com contribuição média de 0,66p.p. Os gastos de investimento público são os que possuem menor impacto fiscal médio durante o período, o que é explicado pelas duas fortes quedas que ele sofre tanto no período inicial como no final.

O ano de 1953 é o que registra maior impacto fiscal total, de 6,83p.p. Esse resultado ocorre na esteira da criação da Petrobrás e de um momento em que Vargas promovia uma maior expansão dos gastos. Puxado pelo desempenho desse ano, e como uma forma de compensar os efeitos negativos de 1951 e 1954. O período tem um impacto fiscal médio de 2,27p.p. Esse resultado é, como veremos, inferior ao período do Plano de Metas, mas superior ao que ocorreu no início da década de 1960.

ii) *A Política Fiscal durante o Plano de Metas (1956-1960)*

Durante o Plano de Metas o governo tomou frente na execução de diversos investimentos públicos e concessão de subsídios, sendo um dos pilares, juntamente com o capital privado e internacional, no processo de aceleração dos investimentos industriais que o país atravessou naqueles anos. Além disso, a expansão também foi puxada pela construção de Brasília, que fez com que os gastos em construção se elevassem. A Tabela 3 traz um compilado da variação e participação das despesas e das receitas durante o período.

Tabela 3 - Despesas e Receitas Primárias entre 1956 e 1960

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|------|------|------|------|------|------------------|------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1956 | % do PIB | 12,7 | 3,0 | 15,7 | 5,0 | 20,7 | 16,4 | 11,4 |
| | Var (%) | 13,0 | -5,0 | 9,0 | 24,6 | 12,5 | 12,2 | 7,5 |
| 1957 | % do PIB | 12,2 | 4,6 | 16,8 | 5,1 | 22,0 | 16,7 | 11,5 |
| | Var (%) | 3,9 | 65,0 | 15,6 | 9,7 | 14,2 | 9,4 | 9,2 |
| 1958 | % do PIB | 11,6 | 5,6 | 17,2 | 5,4 | 22,6 | 18,7 | 13,3 |
| | Var (%) | 5,2 | 33,0 | 12,8 | 18,0 | 14,0 | 24,3 | 27,1 |
| 1959 | % do PIB | 10,6 | 5,2 | 15,8 | 4,8 | 20,5 | 17,9 | 13,1 |
| | Var (%) | 0,4 | 1,8 | 0,9 | -3,8 | -0,2 | 5,1 | 8,8 |
| 1960 | % do PIB | 11,5 | 5,6 | 17,2 | 4,5 | 21,7 | 17,4 | 12,9 |
| | Var (%) | 18,6 | 19,8 | 19,0 | 3,5 | 15,4 | 6,4 | 7,5 |
| Média | % do PIB | 11,7 | 4,8 | 16,5 | 5,0 | 21,5 | 17,4 | 12,4 |
| | Var (%) | 8,2 | 22,9 | 11,5 | 10,4 | 11,2 | 11,5 | 12,0 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

Podemos notar que o crescimento das despesas primárias passou a ser bastante superior ao que ocorreu no período anterior, tendo um crescimento médio de 11,2% ao

ano e com uma participação média de 21,5% e que chegou, em 1958, a representar 22,6% do produto. Os gastos com investimento foram os que mais se elevam, tendo um crescimento médio 22,9% ao ano. Dentre esses, destaque para os gastos das empresas estatais, que crescem em média mais de 40% ao ano no período. Além do gasto direto, a política de subsídios passou a ser utilizada como uma ferramenta complementar de estímulo por parte do governo, tendo um crescimento médio de mais de 93% ao ano durante o período.

Esse formato de intervenção do governo desperta na literatura algumas questões que merecem ser investigadas um pouco mais a fundo. A interpretação dominante, tanto ortodoxa como heterodoxa, estabelece que as políticas colocadas em prática, seja de atuação direta como indireta, geraram um descontrole das finanças públicas durante o período (COSTA, 2020). Porém, ao observarmos os dados sobre o período, observamos que tanto a CTB como a CTL tiveram uma elevação durante o período. Essa elevação se deu tanto devido o comportamento cíclico dos tributos, como dissemos acima, como modificações sobre o sistema tributário.

Durante o período, a receita bruta teve um crescimento médio de 11,5% a.a. e a líquida teve uma média de 12% a.a., variações superiores ao crescimento do produto e da despesa primária. Ou seja, por mais que os gastos tenham se elevado, representando em média 21,5% do produto da economia, as receitas do governo cresceram a uma taxa superior. Esse acontecimento vai na contramão da ideia de uma suposta “irresponsabilidade” fiscal por parte do governo JK. Neste mesmo sentido, Costa (2020) chama atenção também para o fato de que não houve um crescimento significativo na relação entre déficit primário e o PIB durante o período, havendo apenas uma elevação de 0,3% do PIB com relação ao início da década.

A Tabela 4 traz os dados do impacto fiscal de cada um dos componentes. Um primeiro fato que podemos notar é que no período ocorre um salto do impacto fiscal médio, chegando a um resultado de 4,3p.p., quase que o dobro do período anterior. Somente em 1959 que o gasto público não apresentou um impacto fiscal positivo sobre a demanda. Os destaques foram os impactos ocorridos em 1957 e 1960 de, respectivamente, 6,17p.p. e 6,82p.p.

Tabela 4: Impacto fiscal durante o período do Plano de Metas

| | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Consumo - Pessoal | 2,9% | 0,6% | 0,3% | 0,4% | 0,9% |
| Consumo - Bens e serviços | 0,3% | 0,4% | 0,9% | -0,3% | 3,0% |
| Investimento Público | -0,2% | 3,0% | 2,0% | -0,7% | 1,4% |
| Investimento - Empresas Estatais | -0,2% | 0,9% | 0,8% | 0,9% | 0,6% |
| Subsídios | 0,5% | 0,0% | 1,1% | -0,3% | 0,0% |
| Transferências, Assist. e Previd. | 1,1% | 0,7% | 0,1% | -0,04% | 0,2% |
| Total | 4,4% | 5,5% | 5,3% | 0,0% | 6,1% |

Fonte: Elaboração própria.

Diferentemente do que ocorreu no período anterior, o componente que apresentou o maior impacto fiscal médio foi o Investimento Público, uma média anual de quase 2p.p. O crescimento do componente teve o seu impacto mais robusto no ano de 1957, com quase 4,5p.p. Já os gastos com consumo se somados tiveram um impacto próximo ao que ocorreu com o Investimento Público, mas ainda um pouco abaixo. Esses foram fundamentais, juntamente, com as transferências para que impacto fiscal de 1956, visto que o investimento, tanto público quanto das Estatais, teve um impacto negativo durante aquele ano.

A elevação tanto dos impactos fiscais individuais como do impacto fiscal total durante o período é consistente com a visão dominante do Plano de Metas. Sobretudo se observarmos que os investimentos públicos são os gastos que mais se elevaram durante o período e, conseqüentemente, os que apresentam maior impacto fiscal. Porém, é importante o resultado encontrado do Consumo, tanto de pessoal como de Bens e serviços, visto que esse, que muitas vezes não é tratado na literatura sobre o período, também apresentou forte impacto fiscal sobre a demanda da economia.

iii) A Política Fiscal durante a “Crise dos Anos 60” (1961-1964)

O início desse terceiro subperíodo foi marcado por uma modificação na condução da política econômica, que colocou o objetivo de estabilização econômica em um grau de prioridade que até então havia sido exclusividade do projeto desenvolvimentista. Porém, o ambiente político bastante conturbado fez com que essa linha de ação sofresse modificações ao longo do período. Esse cenário fez com que a condução da política fiscal também sofresse alterações, a Tabela 5 traz a variação e a composição das Despesas e Receitas Primária entre os anos de 1961 e 1964.

Tabela 5 - Despesas e Receitas Primárias entre 1961 e 1964

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|------|-------|------|------|------|------------------|------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1961 | % do PIB | 11,5 | 5,8 | 17,3 | 5,4 | 22,7 | 16,4 | 11,0 |
| | Var (%) | 8,9 | 11,5 | 9,7 | 28,9 | 13,7 | 2,2 | -7,2 |
| 1962 | % do PIB | 11,2 | 6,1 | 17,3 | 5,9 | 23,1 | 15,8 | 9,9 |
| | Var (%) | 3,5 | 12,1 | 6,4 | 16,5 | 8,7 | 2,5 | -4,3 |
| 1963 | % do PIB | 11,9 | 5,4 | 17,3 | 5,5 | 22,8 | 16,1 | 10,5 |
| | Var (%) | 6,9 | -10,9 | 0,7 | -5,0 | -0,8 | 2,5 | 6,9 |
| 1964 | % do PIB | 11,1 | 5,0 | 16,2 | 5,6 | 21,8 | 17,0 | 11,4 |
| | Var (%) | -3,2 | -3,3 | -3,2 | 4,7 | -1,3 | 9,6 | 12,2 |
| Média | % do PIB | 11,4 | 5,6 | 17,0 | 5,6 | 22,6 | 16,3 | 10,7 |
| | Var (%) | 4,0 | 2,4 | 3,4 | 11,3 | 5,1 | 4,2 | 1,9 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

Uma característica marcante do período é que, devido as tentativas de ajustes, as despesas primárias passaram a crescer bem menos do que nos anos anteriores. Dentre os componentes das despesas, os gastos com consumo e investimento são os que apresentam menor crescimento no período, a taxa média de variação ao ano cai em mais de 200%, saindo de mais de 11,5%, no período do Plano de Metas, para apenas 3,4% durante o início de década de 1960.

É interessante notar que a queda não ocorre com o valor das transferências, puxado pela concessão de subsídios, cujo crescimento até se acelera durante esses anos. Isso demonstra que o governo fez a opção que privilegiava influenciar o investimento privado através de estímulos de subsídios do que com o gasto direto. Esse também pode ser um reflexo do ambiente político que estava em curso no período, no qual, ao mesmo tempo, que se defendia um ajuste fiscal pretendia-se agrandar determinadas classes.

O comportamento da receita durante esses anos é bastante exemplar de como esse componente está relacionado positivamente com a renda da economia. A taxa de crescimento da receita bruta despencou e passou a ser, em média, de apenas 4,2% ao ano. Porém, devido aos melhores resultados em 1964 e o baixo crescimento do produto naqueles anos, apresentou um aumento na participação do produto da economia.

Como resultado, o déficit fiscal do governo, que havia sido em média de 4,1% do PIB nos anos anteriores, se eleva para 6,1% nesse início da década de 1960. A elevação do déficit não é um problema a priori em um país que emite a sua moeda, porém, é importante esse destaque da causa que levou até ele pelo fato de que o déficit fiscal foi uma das justificativas aos questionamentos que eram feitos ao governo anterior de JK e seguiram sendo feitos aos governos democráticos da década de 1960. Porém, ao tentar se promover um ajuste ortodoxo, acabou ocorrendo uma redução da demanda que levou

também a redução da receita e a um aumento do déficit do governo. O remédio acabou “piorando” o quadro de saúde do doente.

O que podemos observar na verdade com esses dados, na mesma linha do que é apontado por Costa (2020), é que o setor público tem uma participação ativa no processo de crescimento do período. Essa participação caminhou junto com o aumento da arrecadação e, em momento que a economia continuava a apresentar crescimento, o déficit até se reduzia. A reversão do resultado fiscal se dá quando os gastos são cortados, ao contrário do que as literaturas pró-ajuste fiscal defendiam e ainda defendem.

Podemos ir um pouco além dessas considerações nos utilizando da análise de Impacto Fiscal, para tentar de fato o quanto cada componente teria contribuído para o impacto sobre a demanda, através da Tabela 6. Vemos que, como reflexo dos cortes de gasto que foram realizados no período, o impacto fiscal médio despenca para apenas 2,0p.p., mesmo que ainda tenha sido razoavelmente alto nos dois primeiros anos da década.

Tabela 6: Impacto fiscal durante a “Crise dos anos 1960”

| | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Consumo - Pessoal | 2,8% | 1,3% | 1,4% | 0,3% |
| Consumo - Bens e serviços | -0,7% | -0,5% | 0,1% | -1,1% |
| Investimento Público | 0,1% | 1,1% | -0,7% | 0,3% |
| Investimento - Empresas Estatais | 1,2% | 0,3% | -0,7% | -0,7% |
| Subsídios | 0,6% | 0,3% | 0,5% | 0,0% |
| Transferências, Assist. e Previd. | 1,4% | 1,0% | -0,9% | 0,4% |
| Total | 5,4% | 3,5% | -0,2% | -0,8% |

Fonte: Elaboração própria.

Aliás, o desempenho em 1961 e 1962 só não tem impactos positivos no Consumo de Bens e Serviços, reflexo dos ajustes que foram tentados tanto por Jânio como durante o período parlamentarista. Esse componente é o que tem o pior impacto médio durante o período, contribuindo negativamente em 0,63p.p.

O Consumo com Pessoal é o componente que tem o maior impacto positivo médio, sendo o único que não apresenta impacto negativo em nenhum ano do período. As Transferências são o segundo componente que apresenta impacto médio mais elevado, de 0,5p.p. ao ano, mas muito baixo quando comparado aos demais períodos.

O Investimento, tanto público como das Estatais, tem um desempenho bastante abaixo do que havia ocorrido no Plano de Metas. Sobretudo nos dois últimos anos do período que apresenta um impacto fiscal negativo, reduzindo assim seu impacto médio, que ficam sendo, respectivamente, de 0,2p.p. e nulo, os mais baixos que analisamos aqui. Notamos ainda que o impacto se tornou negativo apenas nos dois últimos anos, em

especial, durante 1963, sendo reflexo direto das opções de ajustes que estavam sendo feitas pelos governos à época.

Em resumo, os dados de impacto fiscal corroboram com as atitudes tomadas por parte dos governos a época e dão uma quantificação do peso de suas ações sobre a economia. No início da década, como o objetivo em geral foi o de promover estabilização na economia através de políticas de demanda, o impacto fiscal despenca e fica abaixo do que o que havia sido registrado durante o Plano de Metas.

Uma diferença ao que havia ocorrido anteriormente, é que a economia passou por um período em que seu objetivo deixou de ser somente o crescimento e passou a se dividir atenção com tentativas de estabilização da inflação. Esse é um fato que pode explicar o desempenho abaixo em termos de impacto da política fiscal sobre o produto.

3. O Impacto Fiscal no “Desenvolvimentismo sem Democracia” (1964-1980)

No geral, o que ocorreu durante esses anos foi uma grande coordenação do Estado sobre a economia, a qual, inclusive, cresceu ao longo dos anos. Até mesmo as tentativas de ajustes não chegaram a questionar o prosseguimento do projeto de desenvolvimentismo mediado pelo governo. Não nos debruçaremos sobre todas as medidas que foram tomadas por parte do Estado durante o período, nossa atenção será voltada mais para os efeitos que essas tiveram sobre os gastos que foram realizados na economia.

É interessante notar a priori que as evidências mostram que houve um distanciamento da retórica liberalizante que era defendida pelo governo e que havia servido como uma das bases para o golpe militar. Como veremos, o Estado seguiu aumentando a sua participação sobre a economia. Além disso, os gastos realizados por ele se mostraram cada vez mais fundamentais para a continuidade do processo de crescimento econômico.

Da mesma forma que fizemos na seção anterior, dividiremos a seção por subperíodos. Inicialmente trataremos do período de ajuste, que se estende entre 1964 e 1967, capitaneado pelo PAEG. Após isso, trataremos dos principais acontecimentos referentes ao Estado no período do Milagre Econômico e, por fim, o período que compreende o II PND.

i) A Política Fiscal durante o PAEG (1964-1967)

Esse período foi marcado pela continuidade dos ajustes que estavam sendo tentados desde o início da década, com a diferença de que a foram colocados em ação a

partir do governo militar, instituído com o golpe de abril de 1964. Havia também a diferença de que os planos de ajustes tinham como objetivo não atrapalhar a recuperação econômica, que também era um dos objetivos do regime como uma forma de consolidar o novo governo que se instaurara naquele ano (LARA RESENDE, 2014).

Dessa forma, a estabilização deveria se dar de uma maneira gradual e deveria ocorrer de uma forma com que se evitasse um choque de demanda capaz de comprometer o crescimento do produto (BASTIAN, 2013). Esses fatos conferem ao PAEG, com relação aos demais planos de estabilização que foram tentados, certas particularidades que interferiram tanto nas suas políticas como em seus resultados. Os dados referentes a participação e variação das principais despesas e receitas primárias do governo são trazidos a partir da Tabela 7.

Tabela 7 - Despesas e Receitas Primárias entre 1964 e 1967

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|------|------|------|------|------|------------------|------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1964 | % do PIB | 11,1 | 5,0 | 16,2 | 5,6 | 21,8 | 17,0 | 11,4 |
| | Var (%) | -3,2 | -3,3 | -3,2 | 4,7 | -1,3 | 9,6 | 12,2 |
| 1965 | % do PIB | 10,7 | 6,8 | 17,5 | 6,6 | 24,0 | 19,7 | 13,1 |
| | Var (%) | -2,0 | 37,8 | 10,4 | 20,0 | 12,8 | 18,6 | 17,9 |
| 1966 | % do PIB | 10,6 | 6,1 | 16,7 | 6,6 | 23,3 | 22,1 | 15,5 |
| | Var (%) | 6,2 | -4,9 | 1,9 | 7,8 | 3,5 | 19,8 | 25,8 |
| 1967 | % do PIB | 11,3 | 6,6 | 17,9 | 7,2 | 25,2 | 21,6 | 14,4 |
| | Var (%) | 11,4 | 13,6 | 12,2 | 14,0 | 12,7 | 1,8 | -3,4 |
| Média | % do PIB | 10,9 | 6,1 | 17,1 | 6,5 | 23,6 | 20,1 | 13,6 |
| | Var (%) | 3,1 | 10,8 | 5,3 | 11,6 | 6,9 | 12,4 | 13,1 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

Podemos observar que os gastos possuem um comportamento bastante volátil nesses primeiros anos, tanto o gasto em consumo como o investimento apresentaram valores ora negativos ora positivos. Dentre esses dois, o consumo do governo foi o componente que menos cresceu no período, teve uma variação média de apenas 3,3% ao ano. Mas devido a um bom crescimento nos dois últimos anos, conseguiu elevar a sua participação no produto da economia⁸.

Já o investimento, apesar da oscilação, teve um desempenho bastante elevado, crescendo em média 10,8% ao ano durante o período. Isso fez com que a sua participação média no produto fosse de 6,1% com uma elevação de 1,6p.p. entre o início e o fim do período. Somente as transferências que tiveram um desempenho superior, crescendo em média 11,6% no período, sendo o único componente da despesa primária que não teve

⁸ Isso é explicado pelo fato de que as medidas de ajuste fiscais implementadas pelo PAEG já estavam perdendo força e sendo abandonadas aos poucos por parte do governo (LARA RESENDE, 2014).

nenhum ano de variação negativa. Isso fez com que sua participação também se elevasse em 1,6p.p.

Diante desses desempenhos, a despesa primária teve variação negativa apenas em 1964 e registrou um crescimento médio de 6,9% ao ano. Isso fez com que, mesmo em um contexto de ajuste que acontecia com o PAEG, a despesa pública ainda se elevasse, chegando a mais de 25% do produto ao final do período, a primeira vez desde 1958 que voltava a representar mais de um quarto dos gastos que eram realizados na economia.

As receitas tiveram um crescimento ainda mais elevado, a bruta cresceu em média 12,4% ao ano durante o período, maior do que qualquer elemento do gasto. Teve uma participação média de 20,1% e que foi crescente ao longo do período. Isso evidencia o que já está presente na literatura que aponta que a maior parte do ajuste fiscal do PAEG se deu via receitas e não via gastos. Além disso, é importante chamar a atenção para o fato de que, como a economia também não sofreu um choque de demanda pelos gastos, o desempenho não foi tão prejudicado, fato que assegurou que não houvesse uma queda brusca na receita.

Logo, o resultado dessas políticas foi bastante diferente do que havia ocorrido no início da década de 1960, em que o ajuste fiscal foi feito apenas mediante a redução dos gastos. Vimos que lá, o resultado foi uma piora no resultado fiscal acompanhado de redução da demanda. Já aqui, com o ajuste se dando prioritariamente através do aumento da arrecadação, se reduziu os impactos sobre a demanda da economia, evitando uma consequente queda na arrecadação e piora no resultado fiscal. Em consequência disso, o déficit médio registrado no período foi 3,6%, o que representa uma diminuição com relação aos anos anteriores.

Dessa forma, assim como ocorreu no período passado, podemos constatar o quão fundamental foi a arrecadação nos processos de ajustes fiscais colocados em ação na economia brasileira. A diferença é que em 1964 o ajuste se deu prioritariamente sobre as receitas, o que reduziu o choque sobre a demanda tradicionalmente causado por uma redução de gastos. Isso fez com que não houvesse uma queda na arrecadação tão brusca, possibilitando a melhoria no resultado fiscal.

Exposto isso, cabe também identificarmos o Impacto Fiscal que cada gasto público teve durante o período. A Tabela 8 traz exatamente esse indicador, empregando a mesma metodologia que havia sido utilizada nos capítulos anteriores. O primeiro fato que podemos notar é que há um aumento do Impacto Fiscal médio com relação aos anos anteriores, registrando 2,68p.p. ao ano. Além disso, podemos observar que 1964 é o único

ano em que o impacto fiscal é negativo sobre o produto da economia, o que coincide com o momento em que os ajustes pelo lado dos gastos ainda estavam sendo tentados. Vemos ainda que 1967 é o ano em que mais se registra o impacto fiscal, na esteira dos acontecimentos que já antecipavam o Milagre Econômico a partir do ano seguinte.

Tabela 8: Impacto fiscal durante o PAEG

| | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|--|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Consumo - Pessoal | 0,3% | 0,3% | 0,9% | 2,0% |
| Consumo - Bens e serviços | -1,1% | -0,8% | 0,3% | 0,4% |
| Investimento Público | 0,3% | 2,3% | -0,8% | 1,5% |
| Investimento - Empresas Estatais | -0,7% | 1,4% | 0,1% | 0,1% |
| Subsídios | 0,0% | 0,0% | -0,6% | -0,2% |
| Transferências, Assist. e Previd. | 0,4% | 1,5% | 1,2% | 1,5% |
| Total | -0,8% | 4,8% | 1,3% | 5,3% |

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os diferentes gastos, o que mais teve impacto fiscal foi o as Transferências, registrando um impacto médio de 1,1p.p. ao ano. O segundo componente que mais teve impacto fiscal foi o Investimento Público, registrando uma contribuição média de 0,8p.p. O único componente que apresentou um impacto médio negativo foi o Consumo de Bens e Serviços, que apesar de ter sido positivo nos dois últimos anos, registrou -0,3p.p. ao ano.

Esses dados trazidos pelo indicador de Impacto Fiscal corroboram com a ideia de que o ajuste fiscal realizado durante o PAEG foi muito menos contracionista do que aqueles realizados no início da década. Como vimos, isso já era inclusive pretendido pelo PAEG e acabou se concretizando de fato. Além disso, é possível que observemos tanto no impacto fiscal como nas variações a forma com que o governo vai se distanciando de qualquer tipo de tentativa de redução de gastos no decorrer do período.

ii) A Política Fiscal durante o “Milagre Econômico” (1968-1973)

O Milagre Econômico marca o retorno efetivo do gasto público como uma política realizada amplamente pelo governo. Percebemos que as tentativas de ajuste que foram tentadas nos anos iniciais do período anterior são abandonadas de vez. Isso faz com que o desempenho inconstante das despesas do governo desapareça e todos os gastos públicos passem a crescer entre 1968 e 1972, apenas no último ano que o investimento público acaba sofrendo uma variação negativa, mas mesmo com isso há um crescimento das Despesas Primárias. Em média, a soma de todas as despesas realizadas pelo governo cresceu 12,1% ao ano durante Milagre e representou em média 26,2% do produto interno bruto da economia.

Tabela 9 - Despesas e Receitas Primárias entre 1968 e 1973

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|------|-------|------|------|------|------------------|------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1968 | % do PIB | 11,1 | 6,3 | 17,4 | 7,4 | 24,8 | 24,3 | 16,9 |
| | Var (%) | 6,9 | 5,6 | 6,5 | 12,0 | 8,0 | 23,4 | 29,2 |
| 1969 | % do PIB | 10,9 | 7,3 | 18,2 | 11,0 | 29,2 | 25,9 | 14,9 |
| | Var (%) | 7,9 | 81,2 | 28,8 | 62,8 | 39,8 | 16,8 | -3,4 |
| 1970 | % do PIB | 11,3 | 7,3 | 18,6 | 9,0 | 27,6 | 26,0 | 17,0 |
| | Var (%) | 14,8 | 10,4 | 13,0 | -9,7 | 4,4 | 10,7 | 25,7 |
| 1971 | % do PIB | 11,1 | 6,5 | 17,6 | 7,9 | 25,5 | 25,3 | 17,4 |
| | Var (%) | 9,1 | 0,2 | 5,6 | -2,3 | 3,0 | 8,3 | 13,9 |
| 1972 | % do PIB | 10,8 | 7,6 | 18,3 | 8,0 | 26,3 | 26,0 | 18,0 |
| | Var (%) | 8,7 | 29,4 | 16,3 | 13,6 | 15,5 | 15,3 | 16,0 |
| 1973 | % do PIB | 9,9 | 5,8 | 15,7 | 7,8 | 23,5 | 25,0 | 17,2 |
| | Var (%) | 4,8 | -12,7 | -2,4 | 11,8 | 1,9 | 9,7 | 8,8 |
| Média | % do PIB | 10,8 | 6,8 | 17,6 | 8,5 | 26,2 | 25,4 | 16,9 |
| | Var (%) | 8,7 | 19,0 | 11,3 | 14,7 | 12,1 | 14,0 | 15,0 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

No que tange aos componentes de forma individual, o que mais apresentou crescimento foi o Investimento, desempenho que evidencia a forte presença do Estado nos anos do Milagre Econômico. Entre 1968 e 1973, a soma dos investimentos do governo e das Empresas Estatais cresceram em média 19% ao ano e com uma participação média de 6,8% no produto.

O segundo componente que mais apresentou crescimento foram as transferências que cresceram em média 14,7% ao ano. Isso evidencia como esse tipo de mecanismo também foi bastante utilizado por parte do governo naqueles anos. O componente teve uma participação média de 8,5% ao ano e chegou a representar, em 1969, 11% do produto da economia, valor recorde para todo o período do desenvolvimentismo. Já o consumo foi o componente que menos cresceu no período, em média teve uma variação de 8,7% no período, abaixo do produto da economia, isso fez com que sua participação se reduzisse ao longo do período. Como resultado disso, a Despesa Primária Total teve um resultado recorde. Em 1969, representou 29,2% de todo o gasto que era realizado no país. Esse nível de participação só conseguiu ser superado no ano de 1976.

Ainda aproveitando as modificações realizadas no sistema tributário e acompanhando o bom crescimento econômico, a variação das receitas foi positiva durante todos os anos do Milagre, registrando uma taxa de crescimento médio, tanto da Carga Tributária Bruta como da Líquida, que foi superior a economia. Respectivamente, as cargas tributárias cresceram em média 14% e 15% ao ano durante o Milagre Econômico.

A composição da Carga Tributária Bruta foi de, em média, 25,4% e embora tenha oscilado ao longo do período, apresentou uma variação positiva quando comparado entre 1968 e 1973.

Podemos observar que esse desempenho é até mais elevado do que o das despesas. Isso evidencia que os gastos realizados foram acompanhados por um aumento da arrecadação em um patamar bastante próximo. Isso desmistifica a ideia de que teria ocorrido durante o período algum tipo de irresponsabilidade fiscal. O que ocorreu foi que a receita cresceu em uma proporção cada vez maior tanto graças ao crescimento econômico como pelas reformas tributárias que foram feitas.

Isso fez com que o déficit fiscal, que havia sido um dos grandes problemas diagnosticados no período anterior, despencasse para um resultado médio de 0,74% ao longo do período, mesmo sem medidas de corte de gastos. No ano de 1973, o resultado fiscal, pela primeira vez no período que foi analisado ao longo desse trabalho, passou a apresentar superávit, representando 1,5% do PIB.

Utilizando a mesma metodologia que já estamos empregando ao longo do trabalho, temos a Tabela 10 que apresenta os principais resultados para o período presente.

O primeiro fato que podemos observar é como o resultado do impacto fiscal se torna mais consistente durante o período. Em todos os anos apresentou um resultado positivo e chega a um resultado médio de 3,7p.p. ao ano. Esse resultado parece mais realístico do que o encontrado por Costa (2020), que apontou que a contribuição teria sido em média de apenas 0,74p.p. no período.⁹ O ano que puxou essa média foi 1969, em que houve um impacto fiscal de 9,0p.p., o maior registrado durante todos os anos do período.

Tabela 10: Impacto fiscal durante o Milagre Econômico

| | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Consumo - Pessoal | 0,5% | 1,0% | 2,7% | 1,5% | 1,0% | 0,0% |
| Consumo - Bens e serviços | 0,8% | 0,4% | -0,1% | 0,1% | 0,5% | 0,8% |
| Investimento Público | 0,4% | 2,4% | -0,8% | 0,6% | 0,1% | 0,5% |
| Investimento - Empresas Estatais | 0,3% | 0,2% | 2,0% | -0,5% | 2,9% | -2,0% |
| Subsídios | 0,0% | 0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,0% | 0,7% |
| Transferências, Assist. e Previd. | 1,1% | 4,9% | -1,3% | -0,4% | 1,2% | 0,3% |
| Total | 3,0% | 9,0% | 2,6% | 1,4% | 5,6% | 0,3% |

Fonte: Elaboração própria.

O componente que mais teve participação no impacto fiscal no período foram as Transferências, com 1,1p.p., em média, ao ano. Isso pode ser explicado devido a série de

⁹ Esse resultado é diferente do que havia sido obtido por Costa (2020) pelo fato de que aqui consideramos os tributos totalmente induzidos pela renda, enquanto o autor considera que os tributos teriam sido totalmente exógenos.

conceções que foram dadas ao setor privado durante o período. O segundo componente que mais cresceu foi o investimento, registrando um impacto médio de 0,5p.p. ao longo do período. Os dois tipos de consumo tiveram um resultado abaixo desses, ficando com média abaixo do 1p.p. no período. Porém, quando somados, se tornam superiores aos demais componentes, ou seja, um resultado próximo ao que foi registrado na seção anterior.

Os resultados aqui encontrados corroboram com a literatura que aponta para a participação decisiva no Estado sobre a economia no período, atuando tanto de forma direta como indireta. O resultado disso é que o impacto fiscal que vinha oscilante desde o início da década passou a apresentar resultados positivos mais consistentes consagrando a retomada do Estado ao processo de condução econômica.

iii) A Política Fiscal durante o II PND (1974-1980)

Nesse último subperíodo, o Estado continuou a ser fundamental para a economia, sobretudo a partir do anúncio do II PND. Em torno desse plano, o governo brasileiro buscou dar continuidade no processo de industrialização do país. A Tabela 11 traz um resumo dos diferentes gastos e como eles se comportaram tanto com relação a variação como a composição no produto da economia.

Tabela 11 - Despesas e Receitas Primárias entre 1974 e 1980

| Ano | | C | I | C+I | T | DPT | Receita Primária | |
|-------|----------|-------|--------|-------|-------|-------|------------------|-------|
| | | | | | | | CTB | CTL |
| 1974 | % do PIB | 9,33 | 7,79 | 17,12 | 8,24 | 25,36 | 25,1 | 16,8 |
| | Var (%) | 1,86 | 45,59 | 17,99 | 13,53 | 16,51 | 8,19 | 5,75 |
| 1975 | % do PIB | 10,19 | 8,41 | 18,60 | 9,41 | 28,01 | 25,2 | 15,8 |
| | Var (%) | 14,81 | 13,51 | 14,21 | 20,19 | 16,15 | 5,84 | -1,19 |
| 1976 | % do PIB | 10,49 | 10,58 | 21,06 | 8,75 | 29,81 | 25,1 | 16,4 |
| | Var (%) | 13,53 | 38,61 | 24,87 | 2,48 | 17,35 | 9,92 | 14,35 |
| 1977 | % do PIB | 9,43 | 9,50 | 18,93 | 8,74 | 27,67 | 25,5 | 16,8 |
| | Var (%) | -5,68 | -5,74 | -5,71 | 4,81 | -2,62 | 6,64 | 7,62 |
| 1978 | % do PIB | 9,68 | 8,45 | 18,13 | 10,00 | 28,13 | 25,7 | 15,7 |
| | Var (%) | 7,80 | -6,65 | 0,55 | 20,10 | 6,73 | 5,58 | -1,97 |
| 1979 | % do PIB | 9,90 | 6,93 | 16,83 | 9,72 | 26,55 | 24,7 | 14,9 |
| | Var (%) | 9,18 | -12,39 | -0,87 | 3,73 | 0,76 | 2,43 | 1,61 |
| 1980 | % do PIB | 9,11 | 6,60 | 15,71 | 11,52 | 27,23 | 24,4 | 12,9 |
| | Var (%) | 0,48 | 3,93 | 1,90 | 29,45 | 11,98 | 8,27 | -5,51 |
| Média | % do PIB | 9,73 | 8,32 | 18,05 | 9,48 | 27,54 | 25,11 | 15,62 |
| | Var (%) | 6,00 | 10,98 | 7,56 | 13,47 | 9,55 | 6,70 | 2,95 |

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (1988). C representa o Consumo do governo, I representa o Investimento do Governo somado ao Investimento das Empresas Estatais, T representa as Transferências e Subsídios, DPT representa a Despesa Primária Total, CTB é carga tributária bruta e CTL é a carga tributária líquida (subtraído o valor de T).

As despesas primárias, embora tenham crescido menos que no período anterior, tiveram uma variação média de quase 10% ao ano durante o período. O crescimento da das despesas foi mais elevado nos anos iniciais, que coincidem com a apresentação do II

PND, porém, ao longo dos anos ela vai diminuindo o ritmo, voltando a apresentar um crescimento mais volumoso apenas em 1980.

Um outro aspecto que evidencia a importância do II PND para o período foi aceleração entre 1974 e 1976 dos Investimentos Públicos, com um crescimento médio de mais de 32% nesses três anos. No restante do período foi mais oscilante, registrando alguns recuos, mesmo assim teve o segundo maior crescimento médio entre os componentes e acima da economia no período todo com 10,98% ao ano.

Somente as Transferências que tiveram um crescimento mais elevado no período, chegando a em média 13,47% ao ano e sendo o único componente que não apresentou variação negativa em sequer nenhum ano do período. Ao longo do período teve uma participação média de 9,48% no produto total e elevou a sua participação em mais de 3p.p. de 1974 até 1980. Esse resultado parece indicar como esse mecanismo também foi utilizado pelo governo naqueles anos como uma forma de incentivo ao setor privado.

O consumo foi o componente que apresentou menor crescimento no período, crescendo inclusive abaixo da média da economia, crescendo apenas 6% ao ano durante o período e tendo uma participação média de 9,73% no produto da economia, que, quando comparado entre os anos iniciais e o final do período, apresenta uma redução na participação.

Já pelo lado das receitas, o comportamento foi mais destoante do que no período do Milagre Econômico. Se durante aqueles anos, a receita cresceu acima do produto, aqui ela teve uma variação bastante abaixo, de em média apenas 6,7%, que fez com que ela perdesse participação no produto ao longo de todo período. Sua participação média foi de 25,11% durante o II PND. Esse resultado das receitas é também resultante das políticas do II PND, visto que o governo se utilizou de diversos incentivos, dentre eles o de isenções tributárias para estimular a entrada da iniciativa privada em determinados segmentos produtivos. Isso pode ser visto também no fato de que as transferências, que englobam o subsídio, foram o componente que mais apresentou crescimento ao longo do período.

O resultado desses dois movimentos conjuntos, continuidade da expansão de gastos e diminuição dos tributos líquidos, fez com que o déficit médio se elevasse com relação ao período anterior, saindo de perto do equilíbrio e saltando para 2,43% do produto. Vemos ainda que o déficit passou a ter uma tendência mais elevada a partir de

1975, na esteira do início dos projetos maiores do II PND em um cenário de desaceleração da economia, que é um fator que diminui a arrecadação dado a sua parte cíclica.

Por fim, podemos visualizar ainda de que forma esses gastos impactam a demanda na economia a partir da Tabela 12. O Impacto Fiscal médio desse período é um pouco menor do que foi registrado durante o Milagre Econômico, 3,3p.p. ao ano. Essa similaridade pode ser explicada pelo fato de que o Estado continuou e em certos momentos e setores até intensificou a sua ação sobre a economia.

Tabela 12: Impacto fiscal durante o II PND

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Consumo - Pessoal | 0,1% | 1,6% | 1,2% | -0,4% | 1,2% | 0,9% | -0,3% |
| Consumo - Bens e serviços | 0,2% | 0,6% | 1,0% | -0,6% | 0,1% | 0,6% | 0,3% |
| Investimento Público | 0,7% | 0,5% | 0,8% | -1,0% | 0,0% | -0,8% | 0,1% |
| Investimento – Empresas Est. | 3,4% | 1,2% | 4,3% | -0,1% | -1,1% | -0,9% | 0,3% |
| Subsídios | 1,3% | 0,7% | -1,1% | 0,0% | 0,5% | 0,2% | 2,4% |
| Transferências, Assist. e Previd. | -0,1% | 1,1% | 1,3% | 0,5% | 1,5% | 0,2% | 0,6% |
| Total | 5,6% | 5,6% | 7,5% | -1,5% | 2,2% | 0,2% | 3,6% |

Fonte: Elaboração própria.

No que tange aos componentes de maneira individual, o componente que mais apresentou Impacto Fiscal foi, pela primeira vez, o Investimento das Estatais que apresentou um impacto fiscal médio de 1,0p.p. ao ano. Esse fato se deu na esteira dos acontecimentos relacionados ao II PND, que promovia investimento em setores mais pesados da economia e que teriam parte considerável dos projetos sendo tocados por meio das empresas estatais.

Em resumo, os dados trazidos nessa seção estão de acordo com as teses que mostram como o Estado continuou a ter um papel fundamental no desempenho econômico do país tanto no final da década de 1960 como ao longo da década de 1970. É possível notar ainda que as formas de intervenção se alteraram com o passar do tempo e buscaram-se cada vez mais mecanismos de estímulos aos investimentos privados, como utilização de transferência e subsídios.

Considerações finais

Uma das características marcantes do processo de industrialização pelo qual a economia brasileira atravessou entre 1951 e 1980 foi a profunda participação do Estado na vida econômica. Como vimos, essa participação se deu tanto através de gastos em consumo e investimento como com as empresas estatais e utilização de mecanismo de incentivo ao setor privado.

Diante dessa condição, buscamos trazer ao longo do trabalho uma forma de se quantificar essa interferência do Estado sobre a economia, tentando mostrar tanto os

momentos em que os gastos se ampliaram como o seu impacto sobre a demanda final da economia. Para isso, foi utilizado o Índice de Impacto Fiscal, como um mecanismo que, além de medir esse impacto, permitiu que se entendesse a contribuição de cada tipo de gasto de maneira autônoma.

No geral, os dados do trabalho mostram como de fato a política fiscal foi atuante durante os anos analisados. É interessante observar ainda que o seu impacto sobre a economia se deu de diferentes formas não ficando restrito apenas a um tipo de gasto. Neste sentido, um destaque foi como o gasto em consumo pelo Estado se mostrou muito importante no tocante ao impacto sobre a economia, não ficando restrito apenas aos investimentos, como muitas vezes é defendido pela literatura sobre o tema. As intervenções através de estímulos como transferência e subsídios também mostraram como uma ferramenta utilizada ativamente e que gerou impactos sobre o desempenho.

Outros resultados que merecem destaques sobre o período, diz respeito ao comportamento das receitas. Essas se mostraram claramente como um elemento pró-cíclico ao desempenho econômico. Isso fez, inclusive, com que em alguns momentos, mesmo diante de uma forte expansão de gastos, o déficit público fosse bastante pequeno ou até mesmo desaparecesse. A utilização do indicador de impacto fiscal da forma com que foi desenvolvida no trabalho permitiu com que se medisse o impacto do gasto de uma maneira com que o aumento da receita não reduzisse o impacto do Estado sobre a economia, como ocorrido em outros trabalhos que travaram esse objetivo.

Embora tenhamos conseguido avançar na mensuração do comportamento da política fiscal no período, os resultados obtidos no presente trabalho ainda necessitam de trabalhos posteriores, principalmente, no sentido de confrontá-los tanto com relação as diferentes literaturas que falam sobre o período como com outros aspectos do desempenho econômico. A partir daí é que será possível avançar ainda mais nas questões referentes a uma análise mais concreta da história econômica brasileira no período da industrialização. Porém, mesmo com esse trabalho pela frente, consideramos que o trabalho tenha cumprido seu objetivo no sentido de sintetizar de maneira quantitativa os dados referentes a política fiscal no período e servir de base para análises futuras.

Referências Bibliográficas

BASTIAN, E. F. O Paeg e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 43, n. 1, p. 139-166, 2013.

BASTOS, C.P.; COSTA, P. V. O Período JK e o Plano de Metas. In: ARAÚJO, V. L. de; MATTOS, F. A. M. de (orgs). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

BASTOS, C. P.; RODRIGUES, R.; LARA, F. M. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 3, p. 675-706, 2015.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. “Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”. In: BIELSCHOWSKY, R. (org) **“Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia”**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 1, 2013.

Carneiro, V. **Aspectos da Industrialização Brasileira à Luz do Princípio da Demanda**. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

COSTA, P. de V. **Três Ensaio sobre Economia Brasileira entre 1956 e 1973: aspectos fiscais e monetários e seu relacionamento com a inflação e o crescimento**. 160 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2020.

FREITAS, F.; DWECK, E. “The Pattern of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970-2005: A Demand-Led Growth Perspective”. In: LEVRERO, E. S.; PALUMBO, A.; STIRATI, A. (orgs) **“Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two – Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth”**. Palgrave Macmillan, London, p. 158-191, 2013.

LARA RESENDE, A. Estabilização e Reforma, 1964-1967. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LERNER, A. “Functional finance and the federal debt”. **Social Research**, 10(1/4), p. 38-51, 1943.

LESSA, C. **Quinze Anos de Política Econômica no Brasil**. São Paulo, Editora Brasiliense, 3ª Edição, 1982.

KALECKI, M. **“Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista”**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1954].

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 [1936].

SERRANO, F.; Long period effective demand and the Sraffian Supermultiplier, **Contributions to Political Economy**, 14, 67-90, 1995.

SERRANO, F; FREITAS, F. El supermultiplicador sraffiano y el papel de la demanda efectiva en los modelos de crecimiento. **Circus Revista Argentina de Economía**, v. 1, p. 19-35, 2007.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O Pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F. et al (org.). **“Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010).”** Rio de Janeiro, Campus, 2011.

WRAY, L. R. **Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Editora UFRJ, 2003.