

## **A LEI DE WAGNER**

Embora o trabalho de Adolph Heinrich Gotthelf Wagner não tenha tido a devida repercussão nos meios acadêmicos anglo-saxões à época de sua publicação (1892), sua importância tem sido pouco a pouco reconhecida.

De fato, a partir da edição do livro de Richard Musgrave e Alan T. Peacock (eds); *Classics in the theory of public finance*. Macmillan & Co. Ltd, 1958, as idéias desse criativo economista alemão começaram a ser mais e melhores conhecidas no mundo de línguas anglo-saxônicas e latinas.

O trabalho de Adolph Wagner é importante porque ele alia a teoria das finanças públicas dos clássicos à teoria política e aos resultados empíricos.

Assim, fugindo da ortodoxia clássica, Wagner estabeleceu alguns princípios fundamentais, tanto no que diz respeito à teoria de tributação, como no que se refere a análise dos gastos do setor público.

A análise wagneriana do gasto público parte de uma ruptura com o paradigma clássico, o qual explicava tal gasto pela ótica da capacidade de pagamento do imposto pela sociedade. Wagner argumentava que a determinação dos gastos públicos não era matéria da teoria das finanças públicas, mas pertencia ao campo da Economia Política e da Teoria Econômica em geral.

O cerne de seu argumento era, então, que outros fatores, principalmente fatores não econômicos, determinavam o nível de gastos do setor público. Na verdade, segundo Adolph Wagner, os gastos públicos refletiam fatores históricos, subjacentes às mudanças na estrutura econômica e no processo de desenvolvimento de um país.

Trabalhando com as informações disponíveis para os países da Europa Ocidental e tendo como suporte intelectual sua percepção da econômica, Adolph Wagner formulou as três seguintes regras ou leis:

- O nível dos gastos totais de um governo não pode ser determinado *in abstracto*.
- O gasto do governo poderá ser maior, quer em termos absolutos, quer em termos de relação à renda nacional, à medida que os serviços públicos sejam maiores, à medida que sua contribuição para a produtividade geral da economia seja maior e, finalmente, à medida que sua renda como produtor (isto é, renda não tributária) seja maior.
- “*Law of increasing expansion of public, and particularly state, activities*” = “*Law of increasing expansion of fiscal requirements*” – Estas duas variáveis crescem, e, mais acentuadamente, aquelas relativas aos governos locais, quando a administração é descentralizada e os governos locais são bem organizados.

Como toda “lei” econômica que é estabelecida a partir de fatos históricos, como, por exemplo, a lei de Engel, o paradoxo de

Leontief, o efeito Tanzi etc, as “leis” estabelecidas por Adolph Wagner não podem ser tidas como universais e imutáveis. Sua observância há de requerer determinadas condições, por elas serem fruto de contextos econômicos nem sempre homogêneos e universais.

Assim, em determinados períodos e para determinados países, as “leis” de Wagner talvez sejam irrestritamente verdadeiras. Em outros períodos e para outros países, esta verdade talvez não seja tão absoluta, mas exija algumas qualificações.

No caso da segunda “lei” de Wagner as evidências empíricas de que dispomos parecem conferir-lhe status de verdade absoluta (pelo menos para aqueles casos aqui apresentados), senão vejamos.

Trabalhando com dados da economia americana para o período 1929-1969, Davie, B.E. e Ducombe, B.F.; em seu livro Public Finance. Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1972. ratificam sem qualquer sombra de dúvidas a segunda Lei de Wagner, conforme podemos facilmente perceber nas Figuras 1 e 2 à seguir.

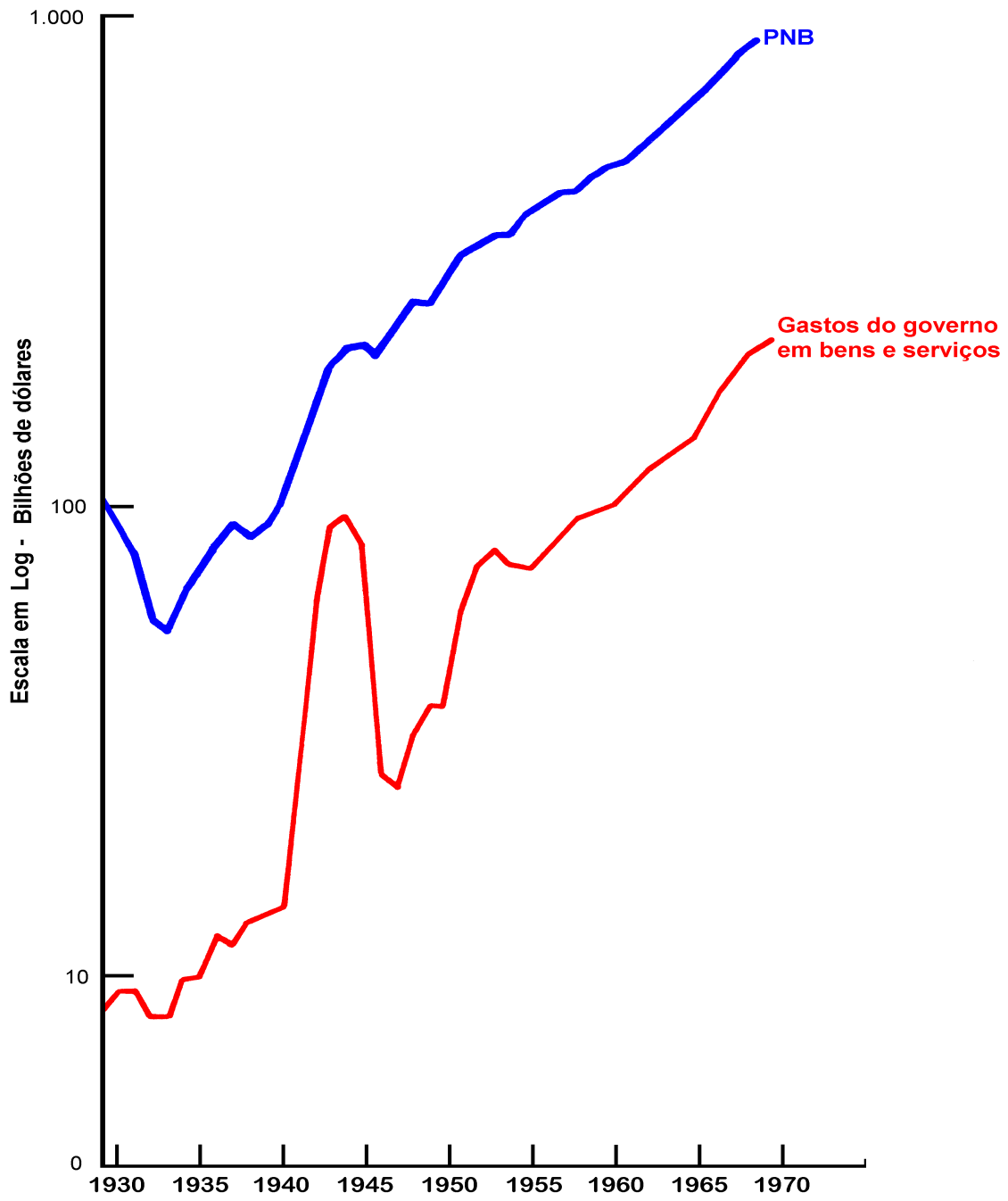


Figura 1: Estados Unidos –PNB e gastos do governo em bens e serviços – 1929 – 1969.  
Fonte: Economic Report of the President (1970)

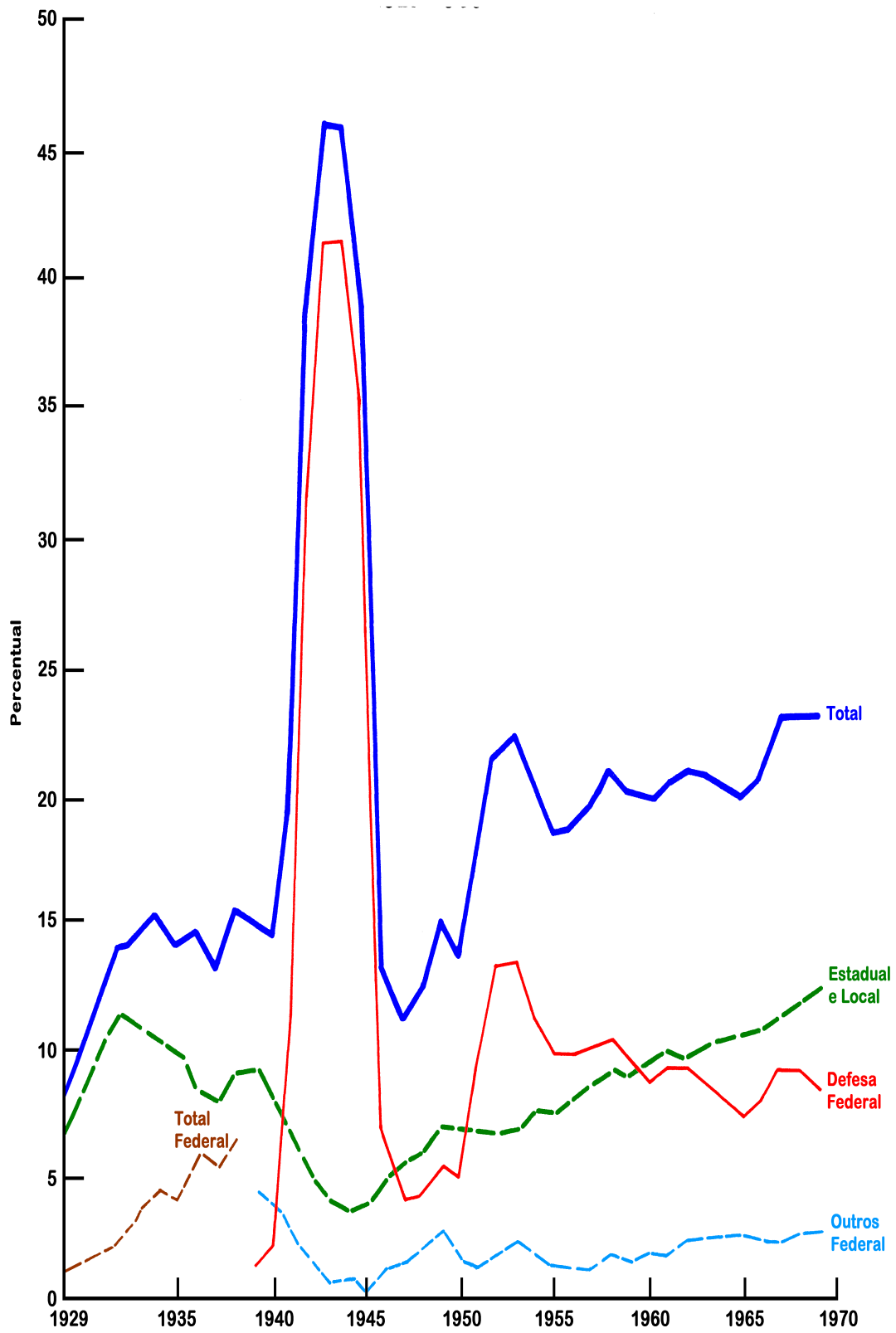


Figura 2: Estados Unidos. Gastos do governo em bens e serviços por tipo, como porcentagem do PNB – 1929 – 1969.

Os autores acima citados são bastante enfáticos ao afirmarem: “Exetutando-se o período das duas grandes guerras, o tamanho do setor público, medido em termos de gastos, nos Estados Unidos, tende a crescer de forma contínua, não apenas em termos absolutos, mas, também, no século vinte, relativamente ao produto nacional bruto. Desde que a experiência em muitos outros países similar, uma proposição geral de que, à medida que os níveis reais de renda aumentam, a sociedade desejará gastar uma proporção maior daquela renda de bens públicos, tem sido estabelecida há tempos na literatura das finanças públicas. Esta proposição germânico do século dezenove a ter explicitamente formulado”

Conforme podemos deduzir do texto acima e das afirmações de Adolph Wagner, a “Lei” aqui discutida tem sua comprovação empírica na Europa Ocidental do século dezenove, nos Estados Unidos no período 1929-1969 e em “muitos outros países” no dizer de Davie & Duncombe.

Mas, como dissemos anteriormente, não devemos tomar as “leis” econômicas fruto de verificações empíricas como universais e imutáveis. Assim, a “Lei de Wagner” é ainda hoje válida para todo e qualquer país?

Utilizando-nos de dados do Banco Internacional de Recuperação e Desenvolvimento (BIRD). World Development Report. 1985, 1987, 1990 e 1991, construímos, para os países da América Latina e para os países industrializados (desenvolvidos), uma série histórica envolvendo cinco anos diferentes (ver Tabela 1), mostrando os percentuais dos gastos dos governos centrais em termos do PNB. Notemos, a princípio, que os dados não dizem respeito ao setor público como um todo, não englobando, portanto, os governos

locais (estaduais e municipais). Esta restrição invalidaria a nossa tentativa de inferir a veracidade da Lei de Wagner nos dias atuais? Obviamente não, tendo em vista que o enunciado da segunda “regra” ou “lei” pode ser interpretado como aplicável a qualquer nível de governo, como ao setor público tomado como um todo.

Assim, podemos passar para a análise de referidos dados.

Como podemos constatar, no período 1972-1989 (tomados só os anos extremos), dos trinta e oito países arrolados, vinte e oito corroboram a Lei de Wagner, cinco não oferecem possibilidade de análise por não apresentarem dados para um dos anos extremos e somente cinco não ratificaram a referida lei. Desta forma, se tomados os anos extremos da tabela, não podemos negar que a Lei de Wagner é uma verdade nos nossos dias.

Tabela 1 - Gastos do Governo Central como proporção do PNB - 1972, 1982, 1985, 1988, 1989

Países	Anos				
	1972	1982	1985	1988	1989
<b>América Latina*</b>					
Bolívia	9,6	25,1	39,9	15,8	16,8
Honduras	16,1	-	-	-	-
El Salvador	12,8	19,1	19,8	11,3	10,5
Nicarágua	15,5	49,2	-	58,0	-
Costa Rica	19,0	21,6	24,5	28,0	27,8
Peru	16,1	18,0	12,9	14,6	11,6
Guatemala	9,9	14,8	-	12,1	12,0
República Dominicana	17,7	14,1	14,2	-	20,4

Paraguai	13,1	11,8	10,8	-	8,9
Equador	13,4	16,7	14,5	17,1	14,2
Colômbia	13,1	14,0	-	14,7	14,6
Chile	43,2	37,6	35,5	33,4	32,5
Brasil	29,1	21,8	21,1	25,1	30,6
Argentina	19,6	21,6	18,0	21,6	15,5
Panamá	27,6	39,7	-	34,4	31,7
México	11,4	31,7	24,9	27,9	21,2
Uruguai	25,0	30,1	24,8	23,7	25,8
Venezuela	18,1	29,6	25,6	21,8	-
Trinidad & Tobago	-	31,0	-	-	36,9
<b>Países Industrializados</b>					
Espanha	19,6	29,1	31,5	34,1	34,3
Irlanda	32,7	61,1	57,1	58,1	57,9
Itália	29,5	49,8	55,3	51,3	47,9
Nova Zelândia	31,2	41,5	42,9	49,1	45,9
Bélgica	39,3	57,4	55,9	52,4	50,7
Inglaterra	31,8	42,4	41,1	37,6	34,6
Áustria	29,6	39,6	39,8	40,1	39,3
Holanda	41,0	58,0	56,6	55,7	54,5
Japão	12,7	18,9	17,8	17,0	16,5
França	32,3	42,1	45,2	43,1	42,6
Finlândia	24,3	31,5	30,0	30,2	29,3
Alemanha	24,3	31,5	30,7	29,9	29,0
Austrália	20,2	25,9	31,6	28,7	27,0
Dinamarca	32,6	45,6	43,7	41,2	41,8



Canadá	20,1	26,0	26,6	23,4	23,1
Suécia	27,9	44,9	46,5	40,8	40,6
Noruega	35,0	39,7	38,2	41,5	42,7
Estados Unidos	19,1	25,0	24,5	22,9	23,0
Suíça	13,3	19,3	19,9	-	-

Fonte: World Development Report, BIRD, 1985, 1987, 1990 e 1991

\* De todos os países da América Latina somente não existem dados para Cuba e Jamaica

Entretanto, levando em consideração que a universalidade de qualquer lei econômica é quase que impossível de acontecer, será prudente separar as informações da Tabela 1, nos períodos 1972-1982 e 1982-1989, porque tais períodos apresentam, em termos de crescimento econômico, características bem distintas: enquanto a década de setenta foi uma década de crescimento para quase todos os países do universo, a década de oitenta foi a “década perdida” para muitos países, principalmente na América Latina.

Ao analisarmos os dados de 1972 e 1982 verificamos que trinta e dois países apresentam informações que ratificam a Lei de Wagner; dois são inconclusivos e apenas quatro contrariam referida regra. Todos da América Latina, inclusive o Brasil. Novamente aqui os países industrializados, ratificam a “Lei” em análise.

Entretanto, ao passarmos para os anos extremos, 1982-1989, a validade da Lei de Wagner já não mostra toda a pujança apresentada nos períodos anteriormente estudados. Senão vejamos: aqui as informações de quatro países são inconclusivas; vinte e quatro países desacreditam tal Lei; e, somente dez deles ainda ratificam as expectativas wagnerianas (inclusive o Brasil).

Será esta uma evidência que nos dias atuais a Lei de Wagner já não mais é verdadeira?

Se não podemos aceitar a universalidade da Lei de Wagner como dogma, também não devemos desacreditá-la sumariamente por causa desta última evidência.

Várias qualificações merecem ser estabelecidas antes de assumirmos posição tão radical.

Antes, porém, de emitirmos qualquer opinião menos fundamentada, vale discutirmos dois outros estudos empíricos acerca do assunto.

Em artigo publicado no Jornal do Brasil, o Embaixador Otávio Rainha Neves<sup>1</sup> analisa estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre os gastos do setor público nos países membros.

De acordo com o Embaixador Neves, “o dispêndio total governamental nesses países realmente continua a aumentar, como percentagem do PNB, de uma média de 37%, em 1979, para 40%, em 1989 (de 1970 à 1979, o aumento foi de 31% para 37%, respectivamente). Ver O. R. NEVES, “Renovação do Setor Público”, em Jornal do Brasil, 11/08/91.

.De doze grandes economias industrializadas, somente na Alemanha e na Grã-Bretanha registrou-se apreciável queda do dispêndio público na década. Nos Estados Unidos, onde os gastos governamentais se mantiveram constantes como percentagem do PNB durante a década de 70, a relação passou de 32% para 37% na década seguinte, de 80”.

Muito embora o estudo acima não se destinasse a discutir a Lei de Wagner, suas informações vêm ratificar a veracidade da referida Lei.

Finalmente, incorporamos a esta discussão o trabalho de HELMUT REISEN e AXEL VAN TROTSENBURG, *La Dette dês Pays em Developpement: Lê Problême Budgétaire et la Question des Transfert. Études des Centre de Developpement. OCDE. Paris, 1988.*

De acordo com as informações contidas nessa análise, no primeiro lustro da década de oitenta (na realidade, de 1980 a 1984), para os seis países ali inscritos, a Lei de Wagner não correspondia exatamente à proposição de seu criador, tendo em vista que a relação despesas totais do setor público/PIB permanecia quase que inalterada durante os cinco anos pesquisadores, com uma ligeira tendência ao declínio. Isto é, os dados apresentados pelos autores supra citados, corroboram a tendência apresentada anteriormente na Tabela 1 (dados do BIRD) no que diz respeito aos resultados da década de oitenta.

Como, entretanto, a década de oitenta não foi uma década feliz para as economias dos países em desenvolvimento, os resultados podem ser consentâneos, com uma nova formulação da Lei de Wagner. Isto será feito logo a seguir.

Após a apresentação das estatísticas, análises e pesquisas que nos foram dadas conhecer, cabe a pergunta definitiva: a Lei de Wagner é ainda válida nos dias atuais?

As evidências mostradas nos levam a concluir que tal Lei é ainda empiricamente verdadeira. Mas é sua universalidade incontestada?

As estatísticas até aqui apresentadas para a década de oitenta, evidenciam que nem sempre a Lei de Wagner é uma verdade inconteste. Por ser uma variável mais “política” que econômica, os gastos do setor público sofrem influência das mais diversas variáveis, tais como: crescimento da população, conflitos armados, nível de conscientização política da população, nível de urbanização da sociedade, e, obviamente, o nível de renda nacional.

As nossas estatísticas tomaram sempre o produto bruto como referencial, mas, talvez, este não seja o melhor parâmetro para efeito de constatação da Lei. É importante notar que as estatísticas mostram que uma considerável distorção na relação gastos públicos/PNB. Isto pode ser uma evidência bastante forte da não correlação gastos públicos/renda nacional, afora os argumentos de Adolph Wagner.

Ora, se os gastos públicos não necessariamente mantêm uma correlação direta com a renda nacional, talvez seja conveniente tentar correlacionar o gasto público com outro ou outros parâmetros que não o Produto Nacional.

É, também, com este objetivo que apresentamos no capítulo 8, um novo índice de bem-estar social. Isto é, era nossa pretensão, dado o índice estabelecido naquele capítulo encontrar uma relação entre a Lei de Wagner e referido índice. Entretanto, a falta de informação sobre algumas variáveis que compõem tal índice nos impediu de efetuar essa análise.

Mas não se deve esquecer uma importante particularidade que aparece nas estatísticas analisadas: quanto mais rica a economia, maior a relação gasto público/PNB.

Temos, portanto, dois fenômenos distintos a analisar: o desempenho em “*cross section*” entre os países e o desempenho da relação gasto público/PNB ao longo do tempo para cada país. A primeira evidência corrobora incontestavelmente a Lei de Wagner; a segunda, diz que em termos dinâmicos ela pode sofrer alterações.

Assim podemos escrever uma nova versão da Lei de Wagner:

***À medida que a economia de um país cresce, maior é o gasto do setor público nessa economia. De maneira análoga, à medida que a economia de um país se retrai, menor é o gasto do setor público em tal sistema econômico.***

Ou, escrita de forma a exorcizar os efeitos aleatórios sobre a renda nacional, a Lei de Wagner poderia ser reescrita da seguinte maneira.

***Quanto maior for o nível de bem-estar de uma sociedade, maior será a participação do setor público nesse sistema econômico.***