

# O financiamento da política social\*

F. REZENDE\*\*

*O presente artigo objetiva analisar os limites orçamentários à expansão de gastos públicos em programas sociais e as conseqüências de tentativas de contornar esses limites através de modificações institucionais na oferta dos serviços e na forma de financiamento. A hipótese utilizada no trabalho é a de que o volume de recursos necessário para manter em funcionamento os serviços criados com a expansão dos investimentos em programas sociais é no mínimo igual ao volume inicial das inversões, o que torna a taxa de crescimento dos gastos públicos dependente da proporção que os investimentos sociais representam no total dos investimentos governamentais. O modelo utilizado no presente trabalho busca quantificar qual seria a proporção de investimentos sociais compatível com o objetivo de manter constante a carga tributária e a participação de gastos de investimento no total do orçamento. Uma conclusão importante do trabalho é a de que os limites orçamentários podem explicar uma crescente diversificação de mecanismos de financiamento de políticas sociais e a tendência a uma progressiva privatização dos serviços, com conseqüências negativas do ponto de vista de preocupações com maior equidade nas atividades governamentais.*

## 1 — Introdução

A escassez de recursos orçamentários e as dificuldades políticas para um rápido incremento da tributação têm conduzido a uma crescente diversificação dos mecanismos de financiamento da política social no Brasil, introduzindo sérias distorções na implementação dessas políticas. A política habitacional, por exemplo, passa a depender quase que exclusivamente de contribuições destinadas a constituir um patrimônio futuro para o trabalhador, comprometendo os pro-

\* O autor agradece os comentários e sugestões de Ricardo Varsano e de membros do corpo editorial desta revista a uma versão inicial do trabalho.

\*\* Do Instituto de Pesquisas do IPFA.

pósitos de subsidiar a construção de habitações para as famílias de baixa renda.<sup>1</sup> A política de saúde, que conta, na sua maioria, com recursos de contribuições para a previdência social, volta-se para as atividades curativas, a despeito da necessidade de se ampliarem os programas de cunho preventivo.<sup>2</sup> A política educacional, recém-impulsionada com a implantação de um sistema de crédito educativo, não contribui satisfatoriamente para modificar as oportunidades de mobilidade social e acesso a melhores empregos.<sup>3</sup>

Uma conclusão implícita em todos esses trabalhos é que o recurso a outras modalidades de financiamento que não a tributação geral limita o potencial redistributivo dessas políticas, uma vez que a obtenção do benefício passa a depender da capacidade de pagamento do próprio usuário ou de sua participação regular no mercado formal de trabalho (já que a maior parte das contribuições especiais baseia-se na folha de pagamento das empresas).

É importante, dessa forma, examinar mais objetivamente quais são os limites financeiros à expansão de políticas sociais com recursos provenientes da receita tributária geral do Governo. Admitindo que existem restrições políticas a incrementos contínuos e muito rápidos nos índices globais de carga tributária, esses coeficientes constituem um bom indicador dos limites à expansão de programas governamentais. Trata-se, então, de procurar examinar qual o efeito que a decisão de expandir um determinado programa social provocaria sobre os coeficientes globais de carga tributária e quais as distorções que resultariam de tentativas de contornar o problema via mudanças na forma de organizar a implementação da política e nos respectivos mecanismos de financiamento.

O reconhecimento desses limites implica admitir que não haverá modificações radicais na organização econômica dos países do continente no sentido de uma total coletivização da produção. Não obs-

<sup>1</sup> Wanderly J. M. de Almeida, *FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 30.

<sup>2</sup> Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar, *Saúde e Previdência Social: Uma Análise Econômica*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 21.

<sup>3</sup> Alberto de Mello e Souza, *Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979), n.º 42.

tante, o modelo apresentado em seguida não tenciona fixar numericamente os mencionados limites. Busca-se quantificar, sob certas premissas, qual seria o incremento nos coeficientes de carga tributária global para diferentes percentagens de investimentos na expansão de políticas sociais. O julgamento acerca de qual é o limite a essa expansão escapa, obviamente, a considerações de natureza puramente técnica e passa a depender de argumentos político-institucionais.

Pela mesma razão, o modelo não leva em conta a possibilidade de que o ritmo de crescimento da receita tributária seja momentaneamente afetado por mudanças nas prioridades políticas que impliquem, por exemplo, a decisão de reduzir gastos militares, transferindo recursos anteriormente aplicados com essa finalidade para financiar programas sociais. De qualquer modo, vale a pena notar que uma modificação desta natureza não eliminaria permanentemente a pressão fiscal que resulta de sucessivos incrementos nas políticas sociais, já que o seu efeito seria observado apenas uma vez.

A maneira mais usual de superar os limites financeiros impostos por restrições ao crescimento da carga tributária é modificar a forma de organizar a produção e o financiamento de políticas sociais, constituindo empresas governamentais ou subsidiando empresas privadas do setor. Nesse caso, a responsabilidade pelo financiamento é transferida diretamente para o usuário ou consumidor dos serviços, a quem caberia o pagamento direto pelos serviços prestados. Parece desnecessário frisar, todavia, que a privatização dos serviços sociais constitui uma solução indesejável do ponto de vista do propósito de alcançar maior equidade na distribuição dos benefícios do programa.

## 2 — Um modelo para análise dos limites orçamentários à expansão de programas sociais

Uma característica comum a algumas das mais importantes políticas sociais (saúde e educação, por exemplo) é o elevado coeficiente de recursos operacionais exigido para a sustentação dos respectivos programas. Embora não sejam conhecidos estudos definitivos a respeito,

é razoável supor que o volume de recursos financeiros necessários para o funcionamento de novas unidades encarregadas da prestação de serviços sociais seja pelo menos igual aos recursos utilizados na construção e instalação das mesmas. Assim, um aumento nos investimentos repercutiria posteriormente sobre os gastos correntes, levando a uma expansão cumulativa dos dispêndios governamentais em programas sociais. Ademais, como na maior parte dos programas da área social a qualidade do serviço depende da realização de maior volume de despesas correntes, a pressão por aumento nesses gastos não cessa com o eventual atingimento de um nível adequado de oferta, uma vez que, a partir desse momento, as preocupações com a qualidade do serviço tendem a tornar-se cada vez mais importantes.

Esse aspecto é extremamente relevante na análise de perspectivas futuras sobre a pressão fiscal de maior prioridade à política social nos países em desenvolvimento. Um exercício numérico fornece elementos mais concretos para que tais perspectivas possam ser objetivamente analisadas. Consideremos, inicialmente, as seguintes relações:

$$G_t = C_t + I_t \quad (1)$$

$$G_t = T_t \quad (2)$$

$$T_t = \alpha Y_t \quad (3)$$

$$C_t = \beta G_t \quad (4)$$

$$E_t = \gamma I_t \quad (5)$$

$$\Delta C_t = \lambda_t \quad (6)$$

onde  $G$  representa o total de gastos públicos,  $C$  e  $I$  os gastos de custeio e de investimento, respectivamente,  $T$  a receita tributária e  $E$  o volume de investimentos em programas sociais. O coeficiente  $\alpha$  é o indicador do tamanho do setor público, representando, inicialmente, tanto o coeficiente de carga tributária global quanto o coeficiente de gastos em relação ao PIB.

O volume de gastos públicos num determinado período  $t$  é dado pela relação:

$$G_t = \alpha Y_t \quad (7)$$

Daí:

$$C_t = \alpha \beta Y_t \quad (8)$$

$$I_t = \alpha Y_t (1 - \beta) \quad (9)$$

O volume de gastos correntes no período  $t + 1$  depende do volume (e da composição) dos investimentos realizados no período  $t$ . Sabemos que programas sociais têm um elevado coeficiente  $\lambda$  de acréscimo nos gastos correntes para um dado nível de investimentos, enquanto o mesmo coeficiente é pequeno para o caso de programas relacionados ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica. A composição dos investimentos afeta, assim, o valor médio do coeficiente  $\lambda$  e o ritmo de expansão dos gastos correntes. Com as hipóteses anteriores, os gastos correntes no período  $t + 1$  serão determinados pela seguinte relação:

$$\begin{aligned} C_{t+1} &= C_t + \lambda I_t \\ C_{t+1} &= \alpha \beta Y_t + \lambda \alpha Y_t - \lambda \alpha \beta Y_t \end{aligned}$$

ou

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = 1 + \frac{\lambda}{\beta} - \lambda \quad (10)$$

Isto é, o ritmo de crescimento dos gastos correntes depende dos parâmetros  $\beta$  (relação entre os gastos correntes e o total dos dispêndios governamentais) e  $\lambda$  (relação entre o acréscimo nos gastos correntes e o nível de investimentos). Para  $\beta = 0,8$  e  $\lambda = 0,6$ , por exemplo, a razão  $C_{t+1}/C_t$  seria igual a 1,15, representando um acréscimo real de 15% no custeio governamental em relação ao ano anterior.

O controle sobre o parâmetro  $\lambda$  seria, então, uma das formas de se controlar o crescimento dos gastos correntes. Esse parâmetro, como vimos, depende da composição dos investimentos e deve aumentar

com o aumento da participação de programas sociais no total dos investimentos. Dentre os programas sociais, merecem destaque os de saúde e educação, pelo elevado requisito de dispêndios operacionais para um dado nível de inversões. A participação dos investimentos sociais no total dos investimentos repercute, assim, sobre a taxa de crescimento dos dispêndios correntes e sobre o tamanho relativo do setor público, medido pela relação gastos/PIB.

Suponhamos que, para o conjunto dos programas sociais, a relação  $\Delta C/I$  seja igual a 1 e que para os demais programas, cujos investimentos são financiados com recursos orçamentários, esse mesmo coeficiente seja igual a zero, de forma que o valor de  $\lambda$  dependa basicamente do coeficiente  $E/I = \gamma$ .<sup>4</sup> Nesse caso, o exercício anterior pode ser representado da seguinte maneira:

$$C_{t+1} = \alpha\beta Y_t + \gamma I_t$$

ou

$$C_{t+1} = \alpha\beta Y_t + \gamma [\alpha Y_t - \alpha y_t]$$

e

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = 1 + \frac{\gamma}{\beta} - \gamma \quad (11)$$

Para  $\beta = 0,8$  e  $\gamma = 0,2$ , a relação gastos correntes no período  $t + 1$ /gastos correntes no período  $t$  seria igual a 1,05, ou seja, um acréscimo de 5% em relação ao período anterior.

É claro que esse acréscimo nos dispêndios correntes representaria uma pressão adicional sobre o orçamento, com duas conseqüências possíveis: a) uma redução no percentual de investimentos públicos em relação ao produto interno; ou b) um aumento no tamanho do setor público, medido pela relação gastos totais/PIB.

A primeira alternativa, isto é, uma redução no percentual de investimentos, contraria a ênfase usualmente atribuída à taxa de inves-

<sup>4</sup> Estamos supondo, para simplificar, que os investimentos públicos financiados com recursos tributários se distribuem entre programas sociais, com um coeficiente unitário de acréscimo de custeio em relação a novos investimentos, e programas de infra-estrutura econômica, onde esse coeficiente é considerado igual a zero.

timentos na formulação de políticas de crescimento. A segunda — aumento do setor público — contraria as manifestações em prol de uma importância maior à iniciativa privada nos modelos de desenvolvimento.

Uma tentativa de quantificação ajuda a estabelecer uma avaliação mais correta desses conflitos. Trata-se de procurar responder às seguintes perguntas: a) qual a proporção de investimentos sociais compatível com o propósito de manter constantes as relações  $G/Y$  e  $I/G$ ? e b) qual o aumento em  $G/Y$  necessário para manter constante a razão  $I/G$ , dado um coeficiente fixo de participação de investimentos sociais no total do orçamento?

A resposta a essas perguntas depende, ainda, da taxa de crescimento do produto. Para uma taxa  $\theta$  de crescimento do produto, as condições estabelecidas no parágrafo anterior <sup>5</sup> (constância nas rela-

<sup>5</sup> A primeira restrição, isto é, manter constante a relação  $I/G$ , significa admitirmos que:

$$\frac{I_{t+1}}{G_{t+1}} = \frac{I_t}{G_t} = I - \beta$$

Dai:

$$I_{t+1} = (I - \beta) G_{t+1}$$

e como

$$Y_{t+1} = Y_t (1 + \theta)$$

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{\alpha\beta + \gamma\alpha (I - \beta)}{1 + \theta} + \frac{I_{t+1}}{G_{t+1}} \cdot \frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

ou

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} \times \beta = \frac{\alpha\beta + \gamma\alpha (I - \beta)}{1 + \theta}$$

e

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{\alpha\beta + \gamma\alpha (I - \beta)}{\beta (1 + \theta)}$$

A razão  $\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} / \frac{G_t}{Y_t}$  seria, então, igual a:

$$\frac{G_{t+1}/Y_{t+1}}{G_t/Y_t} = \frac{\alpha\beta + \gamma\alpha (I - \beta)}{\beta (1 + \theta)} \cdot \frac{1}{\alpha} = \frac{\beta + \gamma (I - \beta)}{\beta (1 + \theta)}$$

Para que seja satisfeita a hipótese de constância na relação  $G/Y$ , a razão acima deveria ser igual a 1, donde a proporção de investimentos educacionais compatível com essa hipótese seria determinada por  $\gamma = \frac{\beta\theta}{I - \beta}$ .

ções  $I/G$  e  $G/Y$ ) seriam obedecidas quando a proporção de investimentos sociais ( $\gamma$ ) fosse igual a:

$$\gamma = \frac{\beta\theta}{I - \beta}$$

ou

$$\frac{\gamma}{\theta} = \frac{\beta}{I - \beta} \quad (12)$$

Para o valor de  $\beta$  considerado anteriormente, a razão  $\gamma/\theta$  seria igual a 4, isto é, a percentagem de investimentos sociais (em relação ao total de investimentos governamentais) poderia ser, no máximo, igual a quatro vezes a taxa de crescimento do produto interno para que as condições anteriormente estabelecidas de estabilidade nas relações  $G/Y$  e  $I/G$  fossem atendidas. Nessas condições, a hipótese anterior de 20% dos investimentos serem destinados a programas sociais seria compatível com uma taxa de crescimento econômico de 5%.

Quanto à segunda pergunta, a resposta à primeira demonstra que um aumento em  $G/Y$  ocorreria sempre que a proporção dos investimentos sociais no total dos investimentos ( $\gamma$ ) fosse fixada em nível superior a quatro vezes a taxa de crescimento do produto — mantida também constante a proporção dos gastos correntes no total dos gastos ( $\beta$ ).<sup>6</sup> Nesse caso, se a taxa de crescimento do produto ( $\theta$ ) fosse igual a 5% e a percentagem de investimentos sociais ( $\gamma$ ) fosse fixada em 30%, o acréscimo no coeficiente  $\alpha$  seria determinado da seguinte maneira:

$$\frac{G_{t+1}/Y_{t+1}}{G_t/Y_t} = \frac{\beta + \gamma (I - \beta)}{\beta (I + \theta)} = 1,024$$

O resultado indica, portanto, um crescimento de 2,4% no coeficiente gastos totais/PIB, um dos indicadores globais de participação do Estado na economia.

<sup>6</sup> Fixada a proporção dos gastos correntes ( $\beta$ ), fica automaticamente fixada também a proporção dos investimentos, que é o seu complemento ( $I - \beta$ ).



A tabela a seguir mostra algumas simulações alternativas, considerando diferentes hipóteses a respeito dos valores dos parâmetros utilizados no exercício anterior.

TABELA 1

*Percentagem de acréscimo no coeficiente gastos/PIB para diferentes valores de  $\gamma$  e  $\theta$ , supondo-se  $\beta$  igual a 0,8*

| $\gamma$ | $\theta$ |      |      |     |
|----------|----------|------|------|-----|
|          | 0,03     | 0,05 | 0,07 | 0,1 |
| 0,2      | 1,9      | 0    | —    | —   |
| 0,3      | 4,4      | 2,4  | —    | —   |
| 0,4      | 6,8      | 4,8  | 2,8  | 0   |

Note-se que quanto maior a diferença entre a taxa de crescimento do produto e a percentagem de investimentos em programas sociais, maior seria o ritmo de aumento anual no grau de participação do Estado na economia. A taxa de crescimento do produto impõe, assim, um limite importante à capacidade de financiamento de programas sociais do Governo, dadas as restrições existentes quanto a aumentos acentuados e muito rápidos no grau de estatização.

Como na maioria dos países da América Latina os investimentos governamentais representam uma parcela importante dos investimentos totais, a composição desses investimentos desempenha um papel importante na determinação das taxas de crescimento econômico. Se os chamados investimentos na infra-estrutura econômica têm um efeito mais direto e mais imediato sobre a taxa de crescimento do que os chamados investimentos sociais, uma proporção maior desses investimentos no total dos investimentos públicos pode viabilizar financeiramente uma taxa relativamente mais elevada de investimentos sociais ao longo do tempo.

Por outro lado, a falta de uma visão de mais longo prazo na programação dos dispêndios governamentais pode explicar uma instabilidade maior na proporção dos investimentos governamentais

destinados à saúde e educação, por exemplo, uma vez que uma percentagem muito alta de investimentos em um determinado período provoca crises financeiras no período seguinte, levando a uma completa inversão das decisões de alocação de novos investimentos.

É claro que uma forma de procurar evitar ou pelo menos adiar essas crises financeiras consiste em tentativas de reduzir os gastos correntes através de medidas de racionalização administrativa (na linguagem do modelo anterior, significaria um esforço para reduzir o valor do coeficiente  $\beta$ ). Tais providências, entretanto, produzem resultados altamente duvidosos do ponto de vista da qualidade do serviço prestado e da equidade na repartição dos benefícios do programa. Como a maior parte dos gastos correntes de programas sociais refere-se a pagamento de pessoal, a compressão dos gastos correntes processa-se, normalmente, pela via de concessão de reajustamentos salariais inferiores à efetiva desvalorização da moeda, provocando queda no salário real da mão-de-obra empregada no setor. Com salários reais baixos, diminui a qualidade média e o interesse do pessoal empregado no setor, com sensíveis prejuízos para a qualidade do serviço.

Outra possibilidade é a de que a ênfase em reduzir gastos correntes provoque mudanças na forma de organizar a produção do serviço. Ao invés de expandir a produção própria, que, como vimos, provoca problemas futuros de apropriação de recursos financeiros para garantir o seu funcionamento, o Governo pode atribuir maior ênfase à expansão do setor privado, mediante concessão de vantagens fiscais ou creditícias. Note-se, entretanto, que, embora essa estratégia reduza a pressão fiscal dos programas sociais, acarreta distorções consideráveis do ponto de vista da distribuição dos benefícios desses programas. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

### **3 — Modificações decorrentes do recurso à dívida como alternativa de financiamento**

As simulações anteriores admitiram que os investimentos governamentais fossem integralmente financiados com recursos tributários,

de forma que um aumento nos gastos correntes implicaria sempre uma redução da poupança em conta corrente do Governo e dos gastos de investimento.

A julgar por informações recentemente divulgadas pela CEPAL, essa hipótese é pouco compatível com a realidade dos países latino-americanos, onde a poupança em conta corrente do Governo é virtualmente inexistente.<sup>7</sup> Nesse caso, o financiamento dos investimentos passa a depender de recursos extra-orçamentários e/ou de operações de crédito, fazendo com que a soma dos gastos (correntes e de investimentos) supere o limite imposto pela receita tributária.

Um aumento na proporção de gastos correntes não resulta, necessariamente, numa redução dos investimentos, desde que outras formas de financiamento possam ser mobilizadas. Agrava-se, entretanto, a possibilidade de essa solução gerar problemas futuros, principalmente no que diz respeito ao ritmo de crescimento do setor público.

Suponhamos, então, que o volume de gastos supere a receita tributária e que o *deficit* ( $D$ ) seja financiado por títulos da dívida pública. A equação (2) fica agora substituída por:

$$G_t = T_t + D_t \quad (2')$$

acrescentando-se ao modelo a relação:

$$D_t = \delta Y_t \quad (13)$$

O recurso à dívida provoca outra modificação interessante, qual seja, o fato de que essas operações geram encargos financeiros futuros representados pelas anuidades referentes a juros desse endividamento. Torna-se necessário, assim, acrescentar a hipótese de que essas anuidades sejam perpétuas e representadas pela relação:

$$R_t = r D_t$$

onde  $r$  representa a taxa de juros paga pelo Governo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Cf. Nações Unidas, CEPAL, *Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina* (Santiago, 1976).

<sup>8</sup>  $R_t$  representa o fluxo de pagamentos de juros pela dívida contratada no período. Supõe-se que os encargos anteriormente acumulados estejam incluídos nos gastos de custeio  $C_t$ .

Com essas modificações, a taxa de crescimento do coeficiente gastos/PIB passa a depender, também, da estrutura de financiamento, isto é, da proporção entre dívida e tributos no financiamento dos investimentos. Essa taxa pode ser obtida a partir da seguinte fórmula:<sup>9</sup>

$$\frac{G_{t+1}/Y_{t+1}}{G_t/Y_t} - 1 = \frac{\gamma (1 - \beta) + (\gamma + r) \delta/\alpha - \beta\theta}{\beta (1 + \theta)} \quad (14)$$

<sup>9</sup> A seqüência utilizada na dedução dessa fórmula é a seguinte:

$$G_t = (\alpha + \delta) Y_t$$

$$C_t = \beta T_t = \beta \alpha Y_t$$

$$I_t = (1 - \beta) T_t + D_t = (1 - \beta) \alpha Y_t + \delta Y_t = [(1 - \beta) \alpha + \delta] Y_t$$

$$C_{t+1} = C_t + \gamma I_t + r D_t = \alpha \beta Y_t + \gamma [(1 - \beta) \alpha + \delta] Y_t + r \delta Y_t$$

$$G_{t+1} = C_{t+1} + I_{t+1} = [\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta] Y_t + I_{t+1}$$

Para que a proporção de investimentos em relação ao total dos gastos se mantenha constante, é necessário que:

$$\frac{I_{t+1}}{G_{t+1}} = \frac{I_t}{G_t} = \frac{(1 - \beta) \alpha + \delta}{\alpha + \delta}$$

como  $y_{t+1} = Y_t (1 + \theta)$ :

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta}{1 + \theta} + \frac{I_{t+1}}{G_{t+1}} \cdot \frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

ou

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} \left[ 1 - \frac{(1 - \beta) \alpha + \delta}{\alpha + \delta} \right] = \frac{\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta}{1 + \theta}$$

donde

$$\frac{G_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{(\alpha + \delta) [\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta]}{\alpha \beta (1 + \theta)}$$

e como  $\frac{G_t}{Y_t} = \alpha + \delta$ :

$$\frac{G_{t+1}/Y_{t+1}}{G_t/Y_t} = \frac{\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta}{\alpha \beta (1 + \theta)}$$

Vemos, agora, que, *ceteris paribus*, quanto maior a parcela de investimentos financiada com recursos provenientes da dívida pública, maior o ritmo de crescimento do setor público. Conforme mostram os resultados reunidos na Tabela 2, para um coeficiente de investimentos constante e igual a 30% dos gastos, a taxa de crescimento da relação  $G/Y$  aumenta à medida que aumenta o valor de  $\beta$ , isto é, à medida que aumenta a proporção da dívida no financiamento dos investimentos.

A percentagem máxima de investimentos sociais compatível com as hipóteses anteriores, de manter constantes os coeficientes  $I/G$  e  $G/Y$ , seria obtida quando a taxa de crescimento definida pela relação anterior (14) fosse igual a zero. Nesse caso, a fórmula que permite calcular a mencionada proporção ( $\gamma$ ) passa a ser a seguinte:<sup>10</sup>

$$\gamma = \frac{\beta\theta - r \frac{\delta}{\alpha}}{(1 - \beta) + \frac{\delta}{\alpha}} \quad (15)$$

TABELA 2

Percentagem de acréscimo em  $G/Y$ , supondo  $I/G = 0,3$  e  $r = 0,06$

| $\gamma$ | $\beta$         |      |      |                 |      |      |
|----------|-----------------|------|------|-----------------|------|------|
|          | $\theta = 0,05$ |      |      | $\theta = 0,08$ |      |      |
|          | 0,8             | 0,9  | 1,0  | 0,8             | 0,9  | 1,0  |
| 0,2      | 4,4             | 5,2  | 5,9  | 1,5             | 2,3  | 2,9  |
| 0,4      | 12,6            | 13,4 | 14,0 | 9,5             | 10,2 | 10,9 |

<sup>10</sup> Igualando a expressão (14) a zero, temos:

$$\gamma (1 - \beta) + (\gamma + r) \frac{\delta}{\alpha} - \beta\theta = 0$$

$$\gamma (1 - \beta) + \gamma \frac{\delta}{\alpha} = \beta\theta - r \frac{\delta}{\alpha}$$

ou

$$\gamma = \frac{\beta\theta - r \frac{\delta}{\alpha}}{(1 - \beta) + \frac{\delta}{\alpha}}$$

As Tabelas 3 e 4 reproduzem o resultado de outras simulações do modelo. Na primeira, estimam-se taxas de crescimento do setor público para valores prefixados de  $\beta$  e  $r$ , enquanto na Tabela 4 calcula-se a percentagem de investimentos sociais para que seja satisfeita a hipótese de o tamanho do setor público permanecer constante. Note-se que, em relação à estimativa anterior (Tabela 1), a percentagem máxima de investimentos sociais, compatível com a

TABELA 3

Percentagem de acréscimo na relação  $G/Y$ , para  $\beta = 0,08$  e  $r = 0,06$

| $\delta/\alpha$ | $\gamma$        |      |                 |      |
|-----------------|-----------------|------|-----------------|------|
|                 | $\theta = 0,05$ |      | $\theta = 0,08$ |      |
|                 | 0,2             | 0,4  | 0,2             | 0,4  |
| 0,1             | 3,1             | 10,2 | 0,2             | 7,2  |
| 0,2             | 6,2             | 15,7 | 3,2             | 12,5 |
| 0,3             | 9,3             | 21,2 | 6,3             | 17,8 |

TABELA 4

Percentagem de investimentos sociais ( $\gamma$ ) compatível com a hipótese de se manter constante o tamanho do setor público ( $G/Y$ ), para  $\beta = 0,8$  e  $r = 0,06$

| $\delta/\alpha$ | $\theta$ |      |      |
|-----------------|----------|------|------|
|                 | 0,05     | 0,08 | 0,1  |
| 0               | 20,0     | --   | --   |
| 0,1             | 11,3     | 19,3 | 24,7 |
| 0,2             | 7,0      | 13,0 | 17,0 |
| 0,3             | 0,4      | 9,2  | 12,4 |

hipótese de  $G/Y$  permanecer constante, cai rapidamente (para uma mesma taxa de crescimento) à medida que aumentam os investimentos, mediante recurso ao endividamento, aumentando, portanto, a participação da dívida na receita tributária.<sup>11</sup>

Conforme as estimativas anteriores, quando  $\delta/\alpha = 0$ , isto é, fosse nulo o endividamento, e para uma taxa de crescimento de 5%, a participação relativa de investimentos sociais no total ( $\gamma$ ) não poderia ser maior do que 20% para que o tamanho do setor público se mantivesse constante. Uma taxa de crescimento duas vezes mais elevada (10%) suportaria um aumento para cerca de 24% na percentagem de investimentos sociais em relação ao total de investimentos, com o acréscimo financiado pelo recurso ao endividamento.

Uma conclusão importante é que, para uma dada taxa de crescimento econômico, percentagens mais elevadas de investimento (superando as restrições orçamentárias pelo recurso ao endividamento) provocariam taxas elevadas de expansão do setor público. Uma taxa de investimentos sociais correspondente a 10% da receita tributária, por exemplo ( $\beta = 0,8$  e  $\delta/\alpha = 0,3$  e  $\gamma = 0,2$ ), resultaria num crescimento de cerca de 10% no tamanho do setor público, implicando uma duplicação dos índices globais de intervenção num intervalo inferior a 10 anos. Embora essas taxas não sejam afetadas pela situação preexistente, no que diz respeito à dimensão da intervenção do Governo na economia, é razoável admitirmos que a possibilidade de aumento no tamanho do Governo dependa dos níveis atuais de intervenção. Duplicar os coeficientes de intervenção governamental na economia em um decénio talvez seja algo factível quando os índices atuais forem muito baixos (em torno de 10%, por exemplo). Para índices da ordem de 20%, entretanto, essa hipótese já não poderia ser considerada.

Os dados disponíveis indicam que, na maioria dos países do Continente, os indicadores tradicionais de tamanho do setor público mostram valores relativamente baixos, quando comparados com padrões internacionais. A carga tributária média é da ordem de

<sup>11</sup> Como  $\delta = D/Y$  e  $\alpha = T/Y$ , a razão  $\delta/\alpha$  é igual a  $D/T$ , isto é, a relação dívida/tributos.

15% e a taxa média de crescimento econômico no último decênio situa-se em torno de 6%.<sup>12</sup> Esses valores produzem os resultados apresentados na Tabela 5 em termos de crescimento do setor público para diferentes hipóteses quanto a coeficientes de investimentos sociais (supondo  $\beta = 0,8$  e  $\gamma = 0,2$ ).

Assim, embora o tamanho do setor público tradicional seja relativamente reduzido, o crescimento provocado por uma expansão de investimentos sociais pode assumir proporções consideráveis. Na hipótese de uma poupança em conta corrente igual a 20% da receita tributária, um volume anual de investimentos de 1,2% do PIB produziria um crescimento anual de cerca de 5% na relação gastos/PIB, isto é, um aumento da ordem de 30% no tamanho do setor público num quinquênio.

TABELA 5

*Percentagem de crescimento no setor público para diferentes coeficientes de investimentos sociais*

| Coeficiente de Investimentos Sociais em Relação ao PIB | Taxa de Crescimento da Relação Gastos/PIB (Percentagens) |
|--|--|
| 0,007  | 0,08   |
| 0,009  | 2,1  |
| 0,012  | 5,2  |
| 0,015  | 8,3  |

#### 4 — O potencial de arrecadação e a estrutura tributária

No modelo anterior, a restrição financeira a um aumento nos gastos públicos em programas sociais ficava basicamente determinada pela

<sup>12</sup> Cf. Nações Unidas, CEPAL, *op. cit.*, p. 12.



taxa de crescimento do produto. No entanto, embora um maior nível de renda possa representar um aumento na capacidade potencial de transferência de recursos privados para o Governo via tributação (ou outros mecanismos compulsórios de transferência), a realização desse potencial depende ainda de outros fatores. Conforme vários estudos sobre o tema, a capacidade tributária de um país é afetada pelo tamanho (e crescimento de sua população), pelo nível de escolaridade, pelo grau de monetização e de abertura da economia, pela composição setorial da produção e pela distribuição pessoal da renda.

Assim, a capacidade tributária seria melhor definida pela renda *per capita* do que pela renda total, uma vez que uma renda *per capita* mais elevada produziria um maior "excedente" (deduzidos os indispensáveis gastos de subsistência) e, portanto, um maior potencial de tributação. Pelo mesmo motivo, dois países com a mesma renda *per capita* diferem teoricamente em termos de capacidade tributária conforme os níveis de concentração na distribuição da renda, com aquele de renda mais concentrada apresentando um potencial tributário mais elevado.

Outro fator importante, principalmente em países de renda mais baixa, é o tamanho do setor externo, uma vez que é administrativamente mais simples arrecadar impostos sobre os fluxos de comércio externo. Pela mesma razão, a composição setorial da produção, representada principalmente pela participação da produção industrial no produto, explica parcela significativa das diferenças de capacidade tributária entre países da mesma dimensão econômica.

Os resultados empíricos dos estudos que procuraram medir a capacidade tributária e o esforço de arrecadação em vários países apontam, regra geral, para baixos índices de esforço tributário na maioria dos países da América Latina no passado recente. Tomando, por exemplo, os dados apresentados no trabalho de Chelliah, Baas e Kelly,<sup>13</sup> apenas dois países da região — Brasil e Chile — apresentaram índices de esforço tributário substancialmente maiores do que 1, enquanto para 13 outros países do Continente foram obtidos

<sup>13</sup> Cf. R. Chelliah, H. J. Baas e M. R. Kelly, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-71", in *IMF Staff Papers*, vol. 22 (março de 1975).

índices iguais ou mais baixos do que a unidade. Ademais, esses resultados praticamente não se modificaram na segunda metade da década de 60, visto que os índices calculados para o triênio 1969/71 são bastante semelhantes àqueles relativos ao período 1966/68 (Tabela 6).

Em termos de estrutura tributária, todavia, algumas modificações podem ser observadas. Dados reunidos pela CEPAL mostram um aumento na participação relativa dos chamados impostos diretos na maior parte dos países da região, como resultado, provavelmente, de sucessivas recomendações nesse sentido formuladas por especialistas em tributação. Em contrapartida, decresce a participação dos impostos sobre o comércio exterior (com exceção da Bolívia), enquanto para os impostos indiretos em geral (exclusive os provenientes do comércio exterior) os resultados são mais variados (Tabela 7).

TABELA 6

*Índices de esforço tributário*

| Países            | 1966/68 | 1969/71 |
|-------------------|---------|---------|
| Brasil            | 1,779   | 1,806   |
| Chile             | 1,176   | 1,159   |
| Argentina         | 1,098   | 0,973   |
| Jamaica           | 1,031   | 1,034   |
| Equador           | 0,978   | 1,002   |
| Costa Rica        | 0,813   | 0,970   |
| Venezuela         | 0,971   | 0,958   |
| Peru              | 0,923   | 0,874   |
| Colômbia          | 0,803   | 0,901   |
| Paraguai          | 0,801   | 0,867   |
| México            | 0,771   | 0,490   |
| Honduras          | 0,752   | 0,800   |
| Trinidad e Tobago | 0,701   | 0,834   |
| Guatemala         | 0,647   | 0,618   |
| Bolívia           | 0,538   | 0,459   |

FONTE: Chelliah, Baas e Kelly, *op. cit.*

TABELA 7

*América Latina: modificações na estrutura tributária — 1960/72*

| Países               | Receita dos Principais Impostos em Percentagem da Receita Tributária Total |      |      |  |      |      |                                  |      |      |
|----------------------|--|------|------|--|------|------|----------------------------------|------|------|
|                      | Impostos Diretos   |      |      | Impostos Indiretos sobre Transações Internas |      |      | Impostos sobre Comércio Exterior |      |      |
|                      | 1960   | 1970 | 1972 | 1960   | 1970 | 1972 | 1960                             | 1970 | 1972 |
| Argentina            | 23,3   | 22,0 | 16,4 | 53,2   | 65,9 | 65,4 | 23,5                             | 12,1 | 18,2 |
| Bolívia              | 12,7   | 14,5 | 19,0 | 48,5   | 28,4 | 37,2 | 38,8                             | 57,1 | 43,8 |
| Brasil               | 20,0   | 24,4 | 31,9 | 75,6   | 72,5 | 64,7 | 4,4                              | 3,1  | 3,3  |
| Colômbia             | 51,4   | 47,5 | 45,5 | 22,8   | 30,8 | 35,0 | 25,8                             | 21,2 | 19,5 |
| Costa Rica           | 16,0   | 23,2 | 25,5 | 20,5   | 42,6 | 50,9 | 63,5                             | 34,2 | 23,6 |
| Chile                | 38,6   | 35,1 | 29,8 | 41,4   | 53,0 | 60,5 | 20,0                             | 11,9 | 9,7  |
| Equador              | 14,7   | 20,9 | 28,6 | 38,2   | 29,4 | 33,0 | 47,1                             | 49,7 | 38,4 |
| El Salvador          | 12,5   | 24,6 | 24,8 | 25,4   | 32,4 | 36,3 | 62,1                             | 43,0 | 38,9 |
| Guatemala            | 9,2  | 17,6 | 19,3 | 45,0   | 53,3 | 53,8 | 45,8                             | 29,1 | 26,9 |
| Haiti                | 8,8  | 11,7 | 11,9 | 26,8   | 33,0 | 35,5 | 64,4                             | 55,3 | 52,5 |
| Honduras             | 17,3   | 28,5 | 25,9 | 31,1   | 41,7 | 42,1 | 51,6                             | 29,8 | 32,0 |
| México               | 34,3   | 45,8 | 46,8 | 43,4   | 43,4 | 44,5 | 22,3                             | 10,8 | 8,7  |
| Nicarágua            | 12,0   | 19,4 | 20,6 | 31,0   | 50,6 | 52,9 | 56,8                             | 30,0 | 26,5 |
| Panamá               | 32,6   | 48,1 | 44,8 | 18,1   | 22,6 | 22,6 | 49,3                             | 29,1 | 27,6 |
| Paraguai             | 17,2   | 17,5 | 20,1 | 17,3   | 36,2 | 40,7 | 65,5                             | 46,3 | 39,2 |
| Peru                 | 38,1   | 36,0 | 35,3 | 39,1   | 39,4 | 43,7 | 22,8                             | 24,6 | 21,0 |
| República Dominicana | 23,7   | 30,1 | 31,2 | 38,1   | 21,9 | 20,6 | 38,1                             | 48,0 | 48,2 |
| Uruguai              | 21,4   | 15,0 | 13,8 | 51,3   | 72,9 | 74,6 | 27,4                             | 12,1 | 11,6 |
| Venezuela            | 55,5   | 70,4 | 76,1 | 17,9   | 18,9 | 15,7 | 26,6                             | 10,7 | 8,2  |
| América Latina       | 29,6   | 37,6 | 34,7 | 49,4   | 52,6 | 51,3 | 21,1                             | 12,8 | 12,5 |

FONTE: Nações Unidas, CEPAL, *op. cit.*

Embora não seja possível estabelecer uma associação muito clara entre mudanças na estrutura de tributação e variações nos índices de esforço tributário, é sintomático registrar que os países onde são anotados os maiores acréscimos nos índices de esforço tributário (Costa Rica, Colômbia, Paraguai e Honduras) são aqueles onde ocorre um aumento substancial na participação dos impostos indiretos sobre transações internas no total da receita tributária. Por outro lado, países que registraram incremento na participação relativa do imposto de renda acusam queda nos índices mencionados.

É conveniente, assim, encarar com cautela as recomendações usuais acerca de modificações na estrutura tributária dos países da região.

O aumento na participação relativa do imposto direto sobre a renda não é uma fatalidade decorrente do aumento no nível de desenvolvimento, nem necessariamente a melhor solução para melhorar o impacto redistributivo da ação governamental. Baixos níveis de desenvolvimento e elevados níveis de concentração da renda equivalem a bases reduzidas de tributação direta da renda e a um elevado grau de dificuldade para uma eficiente administração desse imposto.<sup>14</sup> Ademais, a progressiva importância da política tributária como instrumento mais geral da política de desenvolvimento faz com que a concessão de incentivos fiscais a novos investimentos reduza significativamente a progressividade efetiva dessa modalidade de imposto.

A tentativa de ajustar o padrão de tributação dos países em desenvolvimento àqueles vigentes em países desenvolvidos pode provocar efeitos negativos sobre a capacidade de financiamento e os efeitos redistributivos da atividade governamental. Isto porque a redução da capacidade de financiamento limita o ritmo de expansão dos programas sociais e impede o acesso de segmentos menos favorecidos da população a níveis mais elevados de escolaridade e bem-estar. Assim, a preocupação aparente com a equidade do sistema tributário pode limitar um maior efeito redistributivo da política fiscal do lado do dispêndio.

É importante salientar que as desigualdades sociais em países em desenvolvimento têm raízes mais profundas, que tornam o problema bastante diferente daquele enfrentado por países desenvolvidos. A solução usualmente adotada nestes últimos — progressividade na tributação e transferências monetárias para minorias menos favorecidas — não é, assim, aquela que melhor atende a propósitos de reduzir a longo prazo os desníveis sociais que tendem a acompanhar um aumento na taxa de crescimento. Uma vez que a correção desses desequilíbrios requer uma ação mais decidida do Governo, principalmente no que se refere a melhorar as oportunidades de emprego para segmentos da população que sobrevivem em condições de abso-

<sup>14</sup> Para uma análise interessante das condições para uma utilização mais intensiva do imposto sobre a renda pessoal como fonte de receita pública, ver, por exemplo, Richard Goode, "Reconstruction of Foreign Tax Systems", in R. Bird e O. Oldman (eds.), *Readings on Taxation in Developing Countries* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964).

luta pobreza, o impacto redistributivo da ação do Governo depende muito mais do programa de dispêndio do que da estrutura de financiamento. Como uma baixa taxa de crescimento da receita tributária limita as possibilidades de expansão de programas sociais, a preocupação mais relevante em matéria de política tributária passa a ser a geração de um volume adequado de recursos financeiros, ao invés de uma preocupação prematura de ajustar a estrutura tributária a padrões de países desenvolvidos. Se em países de renda mais baixa os impostos indiretos sobre transações internas (gerais ou seletivos) têm maiores possibilidades de canalizar recursos para o financiamento dos programas governamentais, essa modalidade de tributação deveria merecer maior ênfase na análise de opções de financiamento que objetivem aumentar as possibilidades de expansão dos programas públicos de interesse social.

## 5 — Conclusões

O modelo desenvolvido no presente trabalho procura demonstrar que a expansão de programas sociais gera uma crescente pressão financeira sobre o orçamento público na medida em que provoca um aumento significativo dos dispêndios operacionais. Face a baixos índices de crescimento da receita tributária, a resposta a esse tipo de pressão pode incluir uma ou mais das seguintes alternativas:

- a) uma crescente diversificação das formas de financiamento, aumentando a participação de recursos extra-orçamentários e reduzindo a importância do orçamento governamental no total do setor público consolidado;
- b) uma redução nos dispêndios sociais, principalmente nos dispêndios de investimento, visando a reduzir o impacto do crescimento dos gastos correntes sobre o orçamento; e
- c) uma mudança na forma de organização da produção dos serviços, transferindo ao setor privado uma parcela maior da responsabilidade pela execução de políticas sociais, cujo financiamento dependeria mais diretamente do próprio usuário.

Qualquer das soluções pode provocar resultados indesejáveis. A diversificação das fontes de financiamento e a maior canalização de recursos por fora do orçamento dificulta uma melhor avaliação dos *trade-offs* na escolha de alternativas de políticas públicas e provoca maior instabilidade financeira na execução das contas governamentais. Como é relativamente mais fácil mobilizar recursos extra-orçamentários para financiar despesas de investimento, o receio de crises financeiras futuras pode influenciar as decisões de aplicação desses recursos, canalizando-os majoritariamente para programas relacionados à expansão de infra-estrutura econômica, cujos requisitos posteriores em termos de dispêndios operacionais são reduzidos.

Por outro lado, a solução de transferir a responsabilidade pela execução de programas sociais ao setor privado, cabendo ao usuário financiar diretamente os gastos operacionais, tende a agravar as desigualdades de oportunidades. No que se refere à educação, por exemplo, a preocupação com a rentabilidade do negócio induz as empresas privadas a expandirem a oferta de vagas em cursos de baixo custo e cujo acréscimo de oferta extravasa as efetivas necessidades do mercado de trabalho. Os cursos mais caros e de melhor qualidade, oferecidos pelas escolas públicas e com anuidade gratuita ou subsidiada pelo Governo, passam a ser freqüentados por alunos provenientes de famílias de renda mais elevada, enquanto os cursos privados, de baixa qualidade, em áreas onde a demanda de profissionais é reduzida, e cuja anuidade é integralmente paga pelos alunos, seriam na sua maioria freqüentados por alunos de famílias de mais baixo nível de renda.

Quanto ao programa de assistência médica, desenvolvido no âmbito da previdência social, a progressiva substituição da produção própria pela compra de serviços ao setor privado propiciou maior facilidade de acesso dos contribuintes de renda mais elevada ao consumo do serviço, com resultados negativos do ponto de vista dos propósitos de aumentar o grau de equidade do programa.

É importante salientar que a substituição de recursos orçamentários (provenientes da tributação geral) por contribuições diretas dos usuários no financiamento de programas públicos de interesse social implica um esquema altamente seletivo de produção dos serviços.

Nesse caso, o acesso ao consumo e a própria frequência de utilização dos serviços passam a depender da capacidade de pagamento do usuário, diminuindo a possibilidade de maior canalização dos benefícios para segmentos menos privilegiados da população. Além disso, a oferta dos serviços passa a se concentrar nas regiões onde o nível de renda é mais elevado, contribuindo para o agravamento das disparidades regionais e das diferenças de oportunidades no que se refere à apropriação futura dos ganhos do desenvolvimento.

*(Originais recebidos em agosto de 1979. Revisos em novembro de 1979.)*

