

## Comunicação 1

# Estrutura das despesas determinantes dos gastos e desempenho do setor público

FERNANDO REZENDE \*

### I — Introdução

A análise da estrutura das despesas constitui-se numa das mais importantes fontes de informações para a avaliação do desempenho da atividade governamental. Em princípio, o estudo da distribuição dos gastos públicos por categoria de dispêndio, por setor de atividade e por região de destino, bem como a análise de suas modificações ao longo do tempo, forneceria uma das principais evidências empíricas para o julgamento do grau em que a atividade do Governo ajusta-se ao objetivo de satisfazer as efetivas necessidades da população.

É importante levar em conta, todavia, que tal procedimento encerra algumas limitações importantes. Em primeiro lugar, a ênfase na análise dos gastos ignora as implicações decorrentes da forma através da qual esses mesmos gastos são financiados. Em segundo, o estudo dos gastos públicos refere-se apenas à parcela da intervenção do Governo na economia, que se traduz na prestação direta de serviços, não levando em conta o efeito de outras medidas que se propõem a intervir indiretamente sobre a produção de bens e serviços, a distribuição de renda e o emprego de mão-de-obra. Em terceiro, a análise *ex-post* dos gastos efetivamente realizados pressupõe que as autoridades governamentais disponham de completa liberdade no que se refere à alocação dos recursos disponíveis em cada período.

Embora as duas primeiras limitações sejam igualmente importantes, a preocupação principal do presente trabalho consiste em ana-

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

lisar as questões que se relacionam com o grau de liberdade na tomada de decisões com base em análise empírica do caso brasileiro. O ponto a ser enfatizado refere-se ao fato de que algumas concepções bastante arraigadas a respeito de quais seriam os principais critérios de eficiência na atividade do Governo condicionam a estrutura das despesas, de forma a inverter o sentido normalmente atribuído a esse tipo de relacionamento. Nesse caso, critérios preconcebidos de eficiência é que determinariam a estrutura dos gastos, não sendo possível efetuar, *ex-post*, uma correta avaliação do desempenho.

## 2 — O enfoque usual (a supremacia dos investimentos sobre as despesas de custeio)

Dentre os critérios usuais de eficiência a que se refere o parágrafo anterior, devemos destacar a ênfase atribuída ao acréscimo nos gastos de investimento e à redução nas despesas de custeio. O primeiro relaciona-se com a contribuição do Governo para o processo de acumulação de capital, tendo em vista os objetivos gerais de crescimento econômico. O segundo preocupa-se essencialmente com o aspecto administrativo de minimizar as despesas com o custeio dos serviços executados pelo Governo. Em parte, os dois critérios mencionados são complementares, desde que a compressão das despesas de custeio seja uma das alternativas a ser utilizada para liberar uma maior quantidade de recursos, tendo em vista os propósitos de ampliação dos gastos de capital.

A ênfase na acumulação de capital relaciona-se diretamente com os objetivos de crescimento econômico. Como sabemos, as formulações teóricas mais simples sobre problemas de crescimento relacionam diretamente a taxa de crescimento do produto com a taxa de acumulação de capital na economia, de forma que, do ponto de vista da análise da estrutura de gastos, um aumento no coeficiente de investimentos públicos poderia sempre ser interpretado como uma contribuição positiva para o objetivo global de aumentar a taxa de crescimento da economia. Deixando de lado a controvérsia relacionada com acumulação de capital, crescimento do produto e desen-

volvimento econômico, é importante notar que a ênfase nas despesas de capital encerra a possibilidade de ocorrerem distorções importantes, tendo em vista as diferenças de interpretação que decorrem do nível de agregação da análise.

Trata-se, especificamente, de examinarmos com maior detalhe o exato sentido da expressão “despesas de capital”. Neste agregado, incluem-se, entre outras, as seguintes categorias de despesa: obras de infra-estrutura, aquisição de equipamentos, aquisição de móveis, aquisição de viaturas de passeio e obras de construção de prédios administrativos. Considerando que a vinculação de recursos a despesas de capital pode ser encarada como uma forma de forçar um aumento na poupança do Governo, pode-se argumentar que estaríamos enfatizando a necessidade de aumentar a poupança sem preocuparmo-nos com a sua utilização, isto é, independentemente do tipo de gasto a ser realizado, estaria cumprida a obrigação legal, desde que tal despesa seja posteriormente classificada como “despesa de capital”. De certa forma, portanto, uma medida dessa natureza entra em choque com a argumentação de que a simples existência de poupança não é condição suficiente (embora necessária) para os fins de aceleração do ritmo de crescimento econômico. Para isso, é preciso que ela seja utilizada para o desenvolvimento de atividades produtivas e não para fins especulativos ou ostentatórios. É fato reconhecido na literatura do desenvolvimento econômico, por exemplo, que, mesmo em sociedades em baixo nível de desenvolvimento, pode existir um volume substancial de poupança — geralmente centralizado nas mãos de uma pequena aristocracia — que não é, todavia, canalizada para fins produtivos, mas sim utilizada na ampliação de latifúndios improdutivos, na aquisição de pedras preciosas, em viagens ao exterior, etc. A menos que o Governo interfira, mediante utilização do sistema tributário ou de incentivos de outra natureza, a poupança existente não seria, portanto, útil ao processo de crescimento. O mesmo tipo de comportamento poderia ser verificado, talvez, no caso de poupança forçada do Setor Público, principalmente em níveis inferiores de Governo. A utilização de parte da poupança em gastos ostentatórios, como a construção e modernização de prédios administrativos, aquisição de novas viaturas de passeio, etc., atenderia ao requisito legal, mas não justificaria economicamente a realização dos gastos face às alternativas existentes.

Por outro lado, a repetida preocupação com a redução nos gastos de custeio — principalmente as despesas de pessoal — está condicionada por uma ótica microeconômica de eficiência operacional. Dentro dessa concepção, as atividades exercidas pelo Governo seriam tanto mais eficientes quanto menor fosse o “desperdício” no que se refere à utilização de recursos financeiros para a prestação de determinado serviço. Em particular, a ênfase recai sempre sobre as despesas de pessoal — que é o principal componente dos gastos de custeio do Governo — constituindo-se a prática do empreguismo num dos principais pecados a serem evitados pelos governantes. É fácil argumentar que uma ótica parcial de avaliar desempenho do Governo com ênfase na minimização de custos operacionais pode introduzir algumas distorções importantes. Por exemplo, a preocupação em reduzir gastos de pessoal pode induzir à utilização de tecnologias intensivas em capital na produção de serviços executados pelo Governo, conflitando com o objetivo mais amplo de aumentar as oportunidades de trabalho.

A ênfase nesses dois critérios — aumento das despesas de capital e minimização dos custos operacionais — condiciona, através da vinculação de receita, as decisões acerca da alocação dos recursos manipulados pelo Governo, ou seja, a preocupação em garantir *a priori* o atendimento desses dois critérios e o pouco crédito que se atribui às diferentes entidades governamentais, no que se refere à capacidade de decidir corretamente sobre os recursos que lhe são destinados no orçamento, fazem com que sejam introduzidas, na legislação que trata das fontes de financiamento, condições específicas sobre a destinação setorial dos recursos e a sua composição por categoria de gasto. Essas condições se traduzem em vinculação de receita, que reduz o grau de liberdade na tomada de decisões.

### 3 — As vinculações de receita e a estrutura dos gastos

As implicações setoriais da vinculação de tributos a despesas de capital relacionam-se com a discussão sobre o papel do Estado na política de crescimento. Um argumento bastante difundido é aquele

que trata de recomendar que a participação do Estado na execução do programa de investimentos se concentre naqueles programas que tratam do desenvolvimento da infra-estrutura econômica – principalmente transportes e energia. Como esses programas são também aqueles que vão exigir, posteriormente, um menor volume de recursos para financiar o custeio da operação dos serviços, essa “feliz coincidência” contribuiria para que fossem simultaneamente atendidos os principais critérios de eficiência usualmente utilizados na avaliação *ex-post* do desempenho do Governo.

É importante notar que essa preocupação com o impacto posterior dos investimentos sobre as necessidades de expansão dos gastos de custeio constitui, provavelmente, um dos principais fatores que condicionam a estrutura dos investimentos, isto é, mesmo que a vinculação de recursos a despesas de capital não estabeleça nenhum requisito adicional quanto à aplicação desses recursos em programas de infra-estrutura (embora isso seja muito freqüente no caso, por exemplo, da vinculação de tributos sobre consumo de combustíveis a investimentos em transporte rodoviário), haveria incentivos indiretos à adoção desse procedimento, tendo em vista o menor ônus que investimentos na infra-estrutura econômica acarretariam do ponto de vista da expansão posterior de gastos de custeio.

O argumento a respeito pode ser esclarecido com a ajuda da análise gráfica a que se refere a Figura 1. Consideremos o caso oposto, onde uma parcela dos recursos é vinculada a investimentos em programas relativos àquilo que se convencionou chamar de infra-estrutura social (educação e saúde, principalmente), cujos requisitos posteriores, em termos de despesas de custeio, são bastante elevados. Consideremos, ainda, que o processo de tomada de decisões corresponde à forma incremental, isto é, a cada momento são tomadas decisões com respeito aos recursos adicionais disponíveis no período, após deduzidos os compromissos com as despesas incompressíveis. Como as despesas consideradas incompressíveis no período inicial correspondem praticamente à totalidade das despesas correntes, o saldo existente equivaleria aproximadamente à poupança do Governo. A evolução da poupança estaria, portanto, associada ao tipo de vinculação existente no que se refere aos investimentos.

A Figura 1 mostra o possível resultado dessas vinculações. No período  $t_0$ , o total de arrecadação seria representado pela distância

$\overline{OA}$ ;  $\overline{OB}$  representaria a parcela necessária para cobrir as despesas correntes; a poupança seria, portanto, representada pela distância  $\overline{AB}$ . Caso as despesas correntes necessárias à manutenção das atividades executadas no tempo  $t_0$  cresçam apenas em proporção igual ao crescimento dos preços, estas manter-se-iam constantes, em termos reais ao longo do tempo.<sup>1</sup> Na figura, esta hipótese é representada pela reta  $\overline{BC}$ . Suponhamos, finalmente, que, da poupança existente em  $t_0$ ,  $1/8$  é representado por recursos especificamente vinculados à construção de escolas e hospitais, que estes recursos crescem ao longo do tempo a taxas iguais àquelas relativas ao crescimento da arrecadação total e que a relação entre as necessidades de aumento real no custeio, por força de novos investimentos nesses programas, é igual a  $I$ . Isso significa que, se o intervalo de tempo considerado representar satisfatoriamente o prazo de maturação dos investimentos realizados, os investimentos realizados em  $t_0$  com a construção de escolas e hospitais irão exigir uma expansão real do custeio em  $t_1$  em montante igual ao valor do investimento, tendo em vista as necessidades de funcionamento dos novos estabelecimentos.<sup>2</sup>

O crescimento, ao longo do tempo, dos recursos totais, é representado pela reta  $AD$  e, o dos recursos vinculados a investimentos nos programas mencionados, pela reta  $EF$ . O crescimento real das despesas de custeio em cada período seria determinado pelo montante de investimentos nesses programas no período imediatamente anterior (ignorado o possível efeito adicional dos investimentos realizados com a poupança não vinculada). Em  $t_0$  esses investimentos seriam iguais a  $EB$ , de tal forma que em  $t_1$  as despesas de custeio seriam aumentadas, em termos reais, para  $t_1 B_1$ . O aumento, num montante igual a  $B'_1 B_1$ , seria igual à própria distância  $EB$ , tendo em vista a hipótese de que  $DC/I = I$ . Uma nova projeção das despesas de custeio a partir de  $t_1$ , com a hipótese de manter constante o valor real ao longo do tempo, produz, portanto, uma nova reta

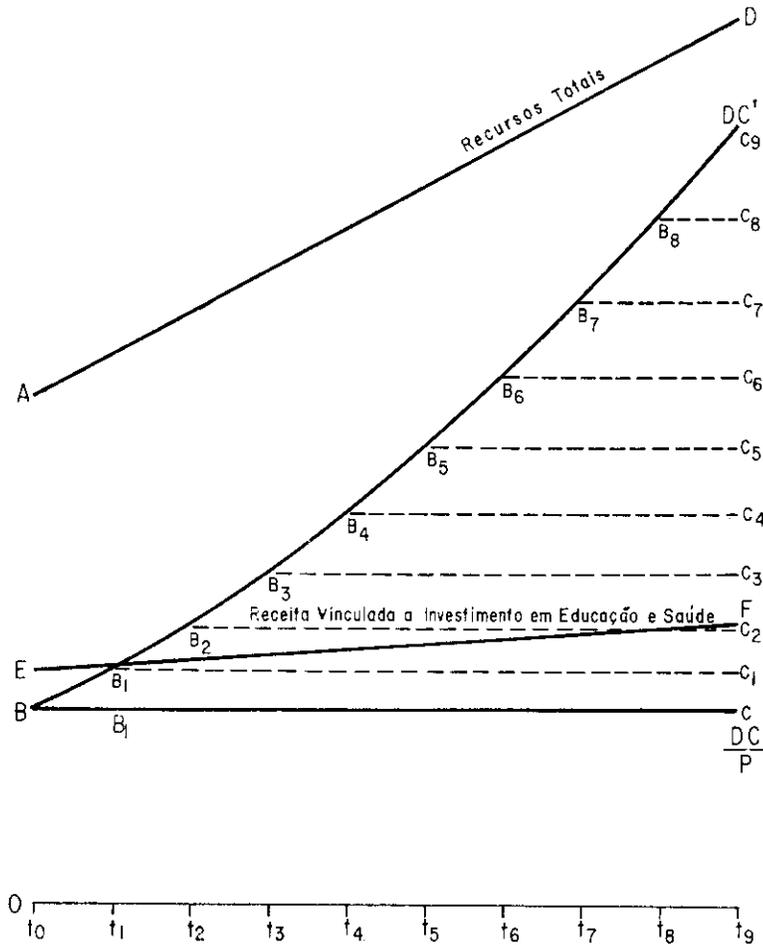
<sup>1</sup> Supõe-se que no tempo  $0$  não exista capacidade ociosa e que o processo incremental perpetue todas as atividades executadas no tempo  $0$  ao longo do tempo.

<sup>2</sup> Supondo unitária a relação entre o aumento de despesas correntes entre  $t_0$  e  $t_1$  e o nível de investimentos realizados em  $t_0$ .

FIGURA I

EFEITO DE LONGO PRAZO DAS VINCULAÇÕES  
DE RECURSOS A DESPESAS DE CAPITAL  
NOS SETORES DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

(Taxa de Crescimento da Receita Vinculada igual à Taxa  
de Crescimento da Receita Total)



$B_1 C_1$ , que corresponde a um deslocamento para cima da reta original, numa distância igual a  $EB$ .

A repetição do raciocínio, na hipótese de que as decisões sejam sempre incrementais, permite-nos concluir que, em cada período, a reta  $BC$ , que representa a projeção das despesas correntes, deslocar-se-ia verticalmente, numa distância igual ao nível de investimentos no período imediatamente anterior. No período  $t_2$ , uma nova projeção deslocaria a reta para  $B_2 C_2$ ; em  $t_3$ , para  $B_3 C_3$ ; e assim sucessivamente. A ligação dos pontos iniciais  $B, B_1, B_2, B_3 \dots$  produz, assim, uma nova curva,  $BC_n$ , que representa a projeção das despesas correntes, consideradas todas as hipóteses estabelecidas inicialmente.

De acordo com essas hipóteses, a conclusão é de que as repercussões sucessivas dos novos investimentos, realizados com os recursos vinculados aos programas do tipo daqueles citados como exemplo, provocariam um acréscimo real nas despesas de custeio a taxas muito mais elevadas do que a taxa de crescimento dos recursos totais, de forma a reduzir progressivamente a capacidade de poupança e o grau de liberdade na alocação setorial dos investimentos. O resultado parece, portanto, paradoxal. Uma medida inicial que teria sido adotada com o propósito de "forçar" poupança no Setor Público poderia, a longo prazo, contribuir para a sua redução. Esse efeito seria tanto mais rápido:

- a) quanto maior fosse a taxa de crescimento dos recursos vinculados em relação à taxa de crescimento dos recursos totais;
- b) quanto menor fosse o prazo de maturação dos investimentos;
- c) quanto maior fosse o coeficiente que mede as necessidades de expansão do custeio para um dado nível de investimento.

Como resultado das perspectivas mencionadas, repercussões importantes desse tipo de vinculação poderiam ser observadas principalmente se levarmos em conta os fatores não econômicos que interferem nas decisões governamentais, com maior intensidade em níveis inferiores de Governo. O crescimento das despesas de custeio poderia ser retardado pela não utilização imediata de toda a capacidade instalada no período anterior. Por outro lado, como a inau-

guração da obra tem maior impacto do que o funcionamento posterior do serviço, a política utilizada poderia ser, por exemplo, a pulverização dos recursos por um número grande de projetos, de forma que a conclusão das obras ocorresse simultaneamente, em data próxima ao término de um período de Governo. A repercussão sobre as necessidades de expansão do custeio seria, assim, transferida para o período seguinte, que arcaria então com o ônus político de ter de reduzir os investimentos em outros setores para poder colocar em funcionamento os serviços existentes. De qualquer forma, a alocação de recursos ao longo do tempo não seria a mais eficiente do ponto de vista econômico.

No caso de vinculação a obras de infra-estrutura econômica, a repercussão posterior sobre as despesas de custeio é muito mais difícil de visualizar. Pode-se considerar, todavia, que pequenas variações no montante de investimentos fazem pouca diferença em termos de tamanho do órgão necessário para planejar, administrar e acompanhar a execução das obras programadas, de forma que as despesas de custeio no programa podem manter-se constantes, mesmo com um volume crescente de investimentos. Só para diferenças significativas na escala de atuação é que deveria haver diferença também significativa nas necessidades administrativas.

Não se deve deduzir da argumentação anterior, todavia, que vinculações desse último tipo sejam mais "desejáveis" do que aquelas a que se refere o caso analisado anteriormente. Em qualquer caso, outro problema importante a considerar é a própria racionalidade da vinculação face às necessidades relativas de investimento nos demais setores, problema este que se agrava quanto maior é a duração da vinculação e maior a taxa de crescimento dos recursos vinculados em relação à taxa de crescimento dos recursos totais. Isto porque, no período inicial, tanto a natureza da vinculação quanto o montante vinculado podem ser coerentes com a avaliação das necessidades setoriais. Ao longo do tempo, se a taxa de crescimento dos recursos vinculados é maior que a taxa de crescimento dos recursos totais, estes tendem a absorver uma parcela crescente de poupança, mesmo admitindo a hipótese de que as despesas correntes permaneçam constantes. O resultado seria, portanto, uma progressiva concentração dos investimentos nos setores beneficiados pela vinculação.

#### 4 — Os estudos de determinantes dos gastos

Vale a pena notar que o reduzido grau de liberdade na tomada de decisões, que decorre da vinculação de receita e da preocupação em evitar o crescimento dos gastos de custeio, contribui para explicar o fracasso da maior parte dos trabalhos que buscam uma explicação econométrica para o comportamento dos gastos públicos, utilizando variáveis que supostamente corresponderiam a indicadores de demanda de serviços governamentais. O objetivo de tais trabalhos seria o de verificar se a variação no montante de recursos aplicados pelo Governo em cada setor seria explicada satisfatoriamente pelo comportamento de variáveis (principalmente demográficas e econômicas) que, em princípio, deveriam revelar as modificações na demanda de bens e serviços produzidos pelo Governo. Ocorre que, nesse tipo de estudo, as estimativas são prejudicadas pelo fato de que o valor adotado para a variável dependente (volume de gastos em cada função) não representa, de fato, a demanda dos respectivos serviços, mas sim o volume de oferta,<sup>3</sup> que, por sua vez, seria limitado pela disponibilidade de recursos e pelas condições institucionais existentes para sua aplicação. Isto explica por que na maioria dos estudos realizados os fatores relativos à estrutura demográfica não são geralmente identificados, uma vez que as relações calculadas exprimem com muito mais propriedade qual teria sido a parcela adicional de recursos alocados ao setor, em face de um aumento na disponibilidade total que resulta de um acréscimo no nível de renda *per capita*. A elasticidade-renda que resultaria, por exemplo, da estimação econométrica da relação funcional entre as despesas do Governo no setor de educação e o nível de renda *per capita* estaria, de fato, medindo não a elasticidade-renda da demanda, mas sim qual a elasticidade das despesas em educação para um aumento nos recursos associados ao aumento na renda. O coeficiente aproximaria a elasticidade-renda da demanda quando a disponibilidade de recursos não fosse fator limitativo à expansão dos gastos e quando

<sup>3</sup> Tendo em vista que representam despesas efetivamente realizadas e não despesas "desejadas". Para um período de tempo suficientemente longo, poder-se-ia argumentar que a oferta deveria refletir a demanda, desde que as decisões do Governo refletissem de fato as aspirações da coletividade.

as decisões coletivas (dos governantes) refletissem, na verdade, as manifestações individuais de preferência inseridas nas estimativas.

No caso específico das análises *cross-section*, os resultados podem ser ainda prejudicados pela inclusão na amostra de informações referentes a várias unidades de Governo. No caso particular de *cross-section* internacional, os resultados são geralmente prejudicados pela inclusão de países de diferentes níveis de desenvolvimento. No estudo de Musgrave, a regressão entre a relação dos diferentes componentes da despesa (consumo, transferências, etc.) com o Produto Interno Bruto e o nível de renda *per capita* produz, de maneira geral, baixos coeficientes de correlação.<sup>4</sup> Ademais, nas hipóteses testadas, o coeficiente de correlação torna-se não significativo quando a amostra é dividida em dois grupos de países com base no nível de renda, indicando isto que, no caso dos resultados obtidos para o conjunto da amostra, o coeficiente positivo de correlação reflete uma ligação espúria entre dois grupos de países com acentuada diferença na renda média. Por outro lado, havendo elevado grau de correlação entre o nível de desenvolvimento e caracteres demográficos importantes, como o grau de urbanização, a estrutura etária da população, o nível de instrução, etc., a análise *cross-section* não permite separar os efeitos dessas variáveis<sup>5</sup> sobre as despesas do Governo, de forma que os resultados finais geralmente se resumem em apontar a existência de correlação dos gastos governamentais com a renda *per capita*, o que é insuficiente, conforme já assinalado anteriormente.

Outra hipótese — a de que as estimativas com base em *cross-section* internacional são afetadas por diferenças no sistema econômico — é testada por Frederick Pryor. Segundo o próprio autor, os resultados da investigação fornecem as seguintes principais conclusões:<sup>6</sup>

a) o sistema econômico é variável significativa na determinação de variações na percentagem de gastos em educação, pesquisa e segurança externa (não militar), embora haja evidência de que a

<sup>4</sup> R. A. Musgrave, *Fiscal Systems* (New Haven and London: Yale University Press, 1969), pp. 110-118.

<sup>5</sup> Em terminologia econométrica, diz-se que há multicolinearidade entre as variáveis consideradas, o que não permite separar os efeitos individuais.

<sup>6</sup> Frederick L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 284-287.

importância tenha diminuído entre 1956 e 1962. No caso de gastos com defesa, saúde e bem-estar, o sistema econômico não contribui para explicar as variações na participação de gastos dessa natureza no PIB;

b) na análise *cross-section*, o nível de desenvolvimento econômico, medido pela renda *per capita*, não aparece como variável importante. A conclusão é oposta quando se analisa uma série histórica com as mesmas variáveis. Neste caso, todavia, aparecem problemas de multicolinearidade devido ao fato de haver elevada correlação ao longo do tempo entre o crescimento da renda e o de outros fatores considerados;

c) entre os demais fatores, a magnitude do Produto Nacional aparece como principal explicação das diferenças internacionais quanto à participação relativa de gastos com defesa no Produto Interno Bruto. No caso de despesas com saúde e bem-estar (previdência social), a data de introdução do sistema de seguro social no País constitui a principal variável explicativa das diferenças existentes. A estrutura etária da população afigura-se importante na determinação de certos componentes da despesa com educação.

É importante observar que em todos os estudos consultados a influência dos fatores de natureza não apenas econômica — principalmente os fatores demográficos — não foi suficientemente notada. Entre outras, possíveis explicações do fato residem na dificuldade de obtenção de informações comparáveis sobre volume de gastos nas diferentes categorias, principalmente no caso da utilização de dados relativos a diferentes países. Ademais, a análise *cross-section* internacional padece dos problemas de utilizar informações heterogêneas no que se refere a fatores extra-econômicos que influenciam a participação governamental na economia.

Um estudo mais recente de Joergen Lotz<sup>7</sup> denota uma maior preocupação com o estudo dos problemas específicos dos países subdesenvolvidos. O aspecto a salientar no estudo de Lotz é o de que ele

<sup>7</sup> Joergen R. Lotz, "Patterns of Government Spending in Developing Countries", in *The Manchester School of Economics and Social Studies*, n.º 2 (junho de 1970).

reconhece explicitamente o fato de que a limitação da receita constitui o principal fator a explicar a expansão dos gastos totais e que, dessa forma, o estudo de regressões entre o volume de gastos em cada setor e a disponibilidade total de recursos seria importante à medida que indicasse qual o comportamento no que se refere à alocação setorial de um acréscimo marginal na receita. Esse comportamento, segundo o estudo, seria afetado por diferentes variáveis, que refletem a estrutura econômica e social dos diferentes países considerados. A identificação dos fatores mais importantes é feita utilizando-se a análise fatorial. As principais conclusões, segundo o autor, são as seguintes:

a) as despesas com bem-estar social são particularmente importantes em países com um grau intensivo de desenvolvimento econômico, isto é, um desenvolvimento que se reflete, em toda a economia, no aumento da renda *per capita*, monetização, urbanização e taxa de alfabetização;<sup>8</sup>

b) as despesas com educação e saúde tendem a ser mais importantes em países onde o nível de renda *per capita* está mais relacionado com a maior importância do comércio externo na economia. A explicação fornecida para essa conclusão, não muito evidente, é de que as prioridades, no caso de economias altamente dependentes de exportações, poderiam ser estabelecidas de acordo com os padrões existentes nos países desenvolvidos.<sup>9</sup>

Outra observação interessante diz respeito à tendência para que a relação despesas/PIB, no que se refere a gastos incluídos na categoria "serviços econômicos", seja mais elevada em países situados em estágios inferiores de desenvolvimento econômico. Como o principal item das despesas incluídas nessa categoria seriam os gastos relacio-

<sup>8</sup> A explicação fornecida é de que esse resultado pode estar relacionado com o fato de o processo de urbanização exigir que o Governo substitua a proteção social oferecida pela organização familiar da atividade produtiva nas áreas rurais.

<sup>9</sup> O resultado, nesse caso, é influenciado pelo fato de mais da metade dos países que compõem a amostra utilizada no estudo serem países africanos e asiáticos, que ainda apresentam uma elevada dependência econômica das antigas metrópoles.

nados com a infra-estrutura econômica, essa conclusão reforça o argumento de que a necessidade de despesas nesse setor não poderia ser estimada a partir de estudos de demanda, uma vez que as decisões a respeito seriam muito mais condicionadas pela estratégia adotada na política de crescimento econômico.

Vale a pena observar, finalmente, que as conclusões de Lotz com relação à expansão dos gastos nos diferentes setores poderiam ser facilmente consideradas como determinantes das possibilidades de obtenção de recursos para financiar o desenvolvimento das diferentes atividades governamentais. O fato de as despesas com bem-estar social estarem associadas ao grau de urbanização pode ser alternativamente explicado se considerarmos que, de maneira geral, as despesas com esse programa são financiadas com contribuições específicas (contribuições para a previdência social), as quais, por se constituírem numa certa percentagem dos salários urbanos, estariam altamente correlacionadas com o grau de urbanização e o nível de renda *per capita* do país. Da mesma forma, a maior participação relativa dos gastos com a infra-estrutura econômica nos países menos desenvolvidos seria explicada pela maior facilidade de que o limite imposto pela disponibilidade de recursos fosse superado nesse caso pela obtenção de ajuda externa para obras dessa natureza, além da maior facilidade para imposição de tributos adicionais com destinação específica. A relação entre despesas com educação e o grau da importância da exportação na economia pode ser explicada pelo fato de em países com baixo nível de desenvolvimento os tributos sobre o comércio exterior constituírem a maior fonte de receita do governo, de forma que a relação exportações/PIB estaria altamente correlacionada com a relação receita total/PIB.<sup>10</sup> Como a maioria dos países da amostra teriam um alto coeficiente exportações/PIB, necessariamente ocorreria a associação mencionada.

Parece-nos oportuno tentar resumir as principais observações alinhadas nos parágrafos anteriores com relação aos estudos sobre os determinantes das despesas governamentais.

<sup>10</sup> Ver Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development* (Cambridge: Harvard Law School, International Tax Program, 1966), pp. 39-41.

Em primeiro lugar, de maneira geral, o método geralmente utilizado de análise *cross-section* internacional não permite muito mais do que a verificação de que existe uma correlação positiva entre as despesas do Governo (totais e por setores) e o nível de renda *per capita*, que simplesmente reflete o fato de a disponibilidade de recursos estar também correlacionada com o nível de desenvolvimento.

Em segundo, considerando haver um limite imposto pela arrecadação tributária à expansão dos gastos, as estimativas baseadas em séries históricas refletiriam, na verdade, a elasticidade da receita do Governo e não a elasticidade da demanda de bens públicos e semi-públicos. Ademais, as estimativas baseadas em séries históricas, ao espelharem elasticidades constantes em um período grande de tempo, escondem importantes flutuações periódicas que é necessário identificar.

Em terceiro, a maior elasticidade geralmente encontrada no caso de despesas com bem-estar social, saúde e educação, além da maior participação relativa dos gastos com infra-estrutura econômica em países em estágios inferiores do processo de crescimento, seria como que uma extensão à análise setorial da hipótese de a receita constituir o fator limitativo à expansão dos gastos. Isto porque, regra geral, os tributos existentes não constituem um conjunto homogêneo, mas sim um agrupamento de impostos, taxas e contribuições especiais, em grande parte vinculados à aplicação específica nesses setores.

## 5 — Gastos x resultados

Uma outra questão igualmente importante na discussão sobre problemas de avaliação do desempenho do Governo, a partir da análise da estrutura de gastos, refere-se à dificuldade em relacionarmos o montante de dispêndio (em termos financeiros) com alguma medida de resultado, isto é, no máximo a análise de variações na estrutura de gastos nos diz se o Governo está gastando mais (ou menos) em um determinado programa, mas não informa sobre o resultado obtido com esse acréscimo (ou redução) de dispêndio, tanto no que se

refere aos efeitos diretos sobre os objetivos setoriais quanto aos efeitos indiretos sobre toda a economia.

Os problemas de identificação do resultado e de quantificação das variáveis são semelhantes àqueles exaustivamente discutidos na literatura sobre a aplicação da análise benefício-custo a projetos governamentais.<sup>11</sup> E é particularmente complicado no caso dos setores sociais, onde a avaliação dos resultados com base em indicadores de natureza puramente econômica não é suficiente.

Tomemos, por exemplo, o setor de saúde. Como medir o produto setorial? A finalidade do programa consiste em melhorar o nível de saúde da população, tanto pelo desenvolvimento de atividades curativas como de atividades preventivas. A medição desse nível de saúde poderia ser efetuada, por exemplo, mediante uma agregação de informações sobre as taxas de mortalidade — infantil e geral — sobre a incidência de moléstias infecto-contagiosas e de caráter epidêmico, sobre a expectativa de vida média da população, sobre a incidência de aposentadoria por doença, etc., o que envolve não só a própria dificuldade de coletar as informações mencionadas como também o estabelecimento de critérios para agregá-las sob a forma de um único indicador. Esses problemas, por outro lado, levam a que, de maneira geral, os resultados do programa sejam observados do ponto de vista de variáveis, tais como o número de leitos e o número de médicos por habitante, os quais medem na verdade os insumos utilizados e não o produto setorial. Embora esses dados sejam necessários para verificação dos recursos empregados, da quantificação dos custos e da produtividade dos novos investimentos do ponto de vista de ampliação da capacidade de atendimento, restaria examinar a repercussão do aumento nos recursos utilizados sobre o mencionado nível de saúde da coletividade.

As mesmas observações são evidentemente válidas no caso do programa de educação. O produto da atividade governamental no setor não pode ser medido apenas por aumento no número de matrículas,

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Harley H. Hinrichs e Graeme M. Taylor, *Program Budgeting and Benefit Cost Analysis* (Pacific Palisades, Calif.: Goodyear Publishing Co., Inc., 1969); Robert Dorfman, *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington: The Brookings Institution, 1965); Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social-Action* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1971).

uma vez que estas estariam refletindo apenas um aumento na capacidade de absorção decorrente de uma ampliação nos insumos do programa, isto é, os índices comuns de relação aluno/professor, aluno/sala de aula, etc., são extremamente úteis para a avaliação dos custos do programa, mas não suficientes para a verificação dos resultados obtidos. Um estudo recente do IPEA procura avaliar resultados no ensino médio mediante verificação da parcela de diplomados que conseguem aprovação no exame vestibular para o ensino superior,<sup>12</sup> o que constitui uma das possíveis informações a serem utilizadas. Entre outros problemas apontados no próprio trabalho, tal critério, se considerado isoladamente, supõe que a única finalidade do ensino médio seria a de preparar os estudantes para o ingresso no ensino superior, o que evidentemente não se aplica a uma grande parcela da população. Outras variáveis têm sido sugeridas. Se considerarmos, por exemplo, que num país em desenvolvimento a finalidade principal do programa de treinamento consiste em preparar a mão-de-obra para as tarefas exigidas pela progressiva modernização da atividade produtiva, a eficiência de um determinado programa de ensino poderia ser avaliada mediante verificação das perspectivas de obtenção de emprego e de variações na produtividade da mão-de-obra em relação aos diferentes graus de habilitação da força de trabalho. A medição de tais fatos é, evidentemente, de muito maior complexidade que a simples verificação dos insumos utilizados.

Quanto a efeitos indiretos, seria importante levarmos em conta, ainda, o impacto sobre o setor privado de modificação na composição dos gastos governamentais. Quanto maior a importância relativa do Setor Público na economia, maior a dependência de um grande número de empresas do mercado representado pelas compras realizadas pelo Governo, de tal forma que uma modificação na estrutura das despesas não poderia ser avaliada apenas do ponto de vista de alterações na composição do produto final da atividade do Governo, mas teria que levar em conta também o efeito indireto gerado por mudanças na estrutura de compras.

<sup>12</sup> Cláudio de Moura Castro, *Eficiência e Custos das Escolas de Nível Médio: Um Estudo-Piloto na Guanabara*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 3.

## 6 — O papel do Governo como absorvedor de mão-de-obra

Resta retornarmos ao problema do emprego. Como vimos, os critérios usuais de eficiência têm relegado a segundo plano o possível papel que o Setor Público poderia desempenhar, tendo em vista ampliar as oportunidades de emprego de mão-de-obra. Pelo contrário, ao enfatizar a redução de custos como critério de eficiência, a abordagem tradicional combate o aumento do emprego em programas executados pelo Governo, induzindo, em nome da eficiência administrativa, o uso de tecnologias mais intensivas em capital.

O problema é tanto mais relevante quando levamos em conta que mesmo no caso de países desenvolvidos as perspectivas de o setor privado gerar um número de empregos adequado face ao crescimento da força de trabalho não são, segundo estudo recente, muito promissoras. De acordo com a opinião de Michael Harrington, “o setor privado da economia norte-americana torna-se cada vez menos capaz de absorver a força de trabalho disponível e, talvez ainda mais importante, cada vez menos capaz de ocupar essa mão-de-obra em atividades consideradas socialmente aceitáveis”.<sup>13</sup> Essa mesma perspectiva talvez não seja também muito promissora, no caso de países subdesenvolvidos, onde a maior parte dos estudos realizados tem mostrado a fraca *performance* dos setores industrial e agrícola no que se refere à criação de oportunidades de emprego, particularmente no que concerne à parcela da força de trabalho com baixos níveis de qualificação.

É nos serviços que repousa, assim, a esperança em termos de possibilidades de emprego para uma crescente percentagem da população economicamente ativa. Por outro lado, dentre as atividades que integram o setor de prestação de serviços, é preponderante a participação do Governo naqueles serviços que se referem à satisfação de necessidades fundamentais da sociedade, como as de saúde, nutrição, educação, etc. A preocupação com o custo financeiro da atividade governamental estaria, assim, conflitando com os possíveis

<sup>13</sup> Michael Harrington, “Introduction”, in Alan Gartner, Russel Nixon e Frank Riessman (eds.), *Public Service Employment* (New York: Praeger, 1973), pp. XVIII.

benefícios sociais de uma expansão nos serviços mantidos pelo Governo e de uma menor preocupação com a quantidade de pessoas empregadas na execução desses serviços. Ademais, é importante notar que pelo menos no caso de serviços de educação e saúde um aumento no número de pessoas empregadas implica também melhorar a qualidade do serviço oferecido.

Se a questão do emprego público já constitui objeto de preocupação nas economias desenvolvidas, nos países subdesenvolvidos o problema deveria merecer uma atenção ainda maior. Nesses últimos, embora o desemprego aberto não costume ser muito importante, é normalmente elevado o contingente de pessoas vivendo em condições de subemprego. Por outro lado, além de os setores industrial e agrícola também não gerarem um número suficiente de novos empregos nesses países, os objetivos de modernização e de aumento na produtividade contribuem, regra geral, para liberar um contingente de mão-de-obra de baixa qualificação que estava previamente empregado, contribuindo para aumentar a pressão de demanda de trabalho nas cidades. O subemprego já existente tende, assim, a crescer, agravando os problemas sociais nas grandes áreas metropolitanas para onde costumam acorrer os indivíduos que buscam novas oportunidades.

O ponto é que na discussão sobre política de emprego as proposições concentram-se muito mais do lado das alternativas, que o Governo pode utilizar para incentivar o setor privado a utilizar técnicas de produção menos intensivas em capital. Um trabalho recente que analisa o caso brasileiro<sup>14</sup> propõe, por exemplo, que o Governo procure estimular a absorção de mão-de-obra no setor industrial reduzindo os encargos sociais em proporção direta com o número de novos empregos criados por unidade de investimento. Mesmo deixando de lado a dúvida que se relaciona à eficácia desse tipo de incentivo, o fato, de certa forma curioso, é que se admite serem plenamente justificáveis os custos financeiro (representado pela redução na receita do sistema de previdência) e econômico (repre-

<sup>14</sup> Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: Uma Interpretação do Problema e Seu Debate*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 12.

sentado pela possível redução na produtividade industrial), tendo em vista os benefícios sociais decorrentes de um aumento nas oportunidades de emprego. Não me parece, todavia, que idêntica aceitação seria obtida se um igual aumento no emprego fosse alcançado mediante utilização direta de mão-de-obra em serviços executados pelo Governo, mesmo que o custo financeiro direto e os custos indiretos dessa opção viessem a ser menores que aqueles relativos à opção anterior.

Idênticas considerações poderiam ser feitas se considerarmos a opção emprego público *versus* transferências financeiras através de sistemas de previdência social. É claro que um aumento no desemprego e subemprego contribui para pressionar a demanda de benefícios da previdência, principalmente no que refere às necessidades de aumentar as transferências financeiras a desempregados. Eventualmente, as taxas de contribuição para o sistema de previdência teriam que ser aumentadas para fazer face ao acréscimo da responsabilidade de gastos. A menos que haja uma convicção de que o problema seja temporário, tenderiam a crescer, portanto, as pressões para que o Governo, através do sistema de previdência e de mecanismos de seguro-desemprego, absorvesse uma parcela crescente das responsabilidades de proteção aos indivíduos que se encontrem aberta ou disfarçadamente desempregados. Mais uma vez, fica evidente a tendência das convicções usuais a respeito de critérios de eficiência na atividade governamental. Discute-se, inclusive, a conveniência de o Governo adotar um esquema de imposto de renda negativo, como forma de garantir um nível mínimo de renda a toda a população economicamente ativa, proposição essa que implicaria uma mobilização substancial de recursos financeiros. A alternativa de garantir um mínimo de renda através da ampliação das oportunidades de emprego público não parece ter merecido idêntica consideração, mesmo levando em conta que não apresentaria os inconvenientes da proposição anterior no que se refere ao possível desestímulo ao trabalho.

Um último ponto a ser mencionado refere-se ao papel que o emprego público poderia desempenhar numa política de migrações internas. Em países submetidos a um rápido processo de crescimento, uma das principais causas do aumento do subemprego nas grandes cidades refere-se ao aumento das migrações rural-urbanas. Uma das

preocupações do Governo consiste, então, em procurar controlar o fluxo de migrantes, evitando que estes se concentrem nas grandes metrópoles, cuja capacidade de absorver esse contingente de mão-de-obra em atividades produtivas já estaria relativamente saturada. Nessas condições, um aumento das oportunidades de emprego público em pequenas cidades do interior poderia constituir-se numa alternativa interessante para reter uma parcela dos migrantes em potencial nas regiões de origem. O custo financeiro dessa alternativa poderia ser menor do que aquele relativo ao aumento das responsabilidades do sistema de previdência e às necessidades de expansão dos serviços urbanos nas grandes cidades. Todavia, a ênfase nas despesas de capital e a preocupação com a eficiência administrativa fazem com que a aplicação de recursos municipais tenha um efeito reduzido sobre o aumento nas oportunidades de emprego.

## 7 — Resumo e conclusão

Em resumo, a principal conclusão do presente trabalho é a de que a análise *ex-post* da estrutura de gastos, com o objetivo de fornecer base empírica para a avaliação do desempenho do Governo, tem escassa possibilidade de fornecer todos os elementos indispensáveis para um correto julgamento. Primeiro, porque, em grande número de casos, a alocação dos recursos está previamente condicionada pelo esquema de financiamento. Segundo, porque a identificação dos recursos destinados a cada setor e as modificações nesse montante ao longo do tempo referem-se apenas ao custo financeiro da mobilização dos insumos necessários ao desenvolvimento dos respectivos programas, não sendo possível utilizar diretamente essas variáveis como medidas de resultado. Terceiro, porque os vícios de comportamento que decorrem de concepções usuais de eficiência distorcem interpretações que se preocupem apenas com os efeitos diretos de variações na oferta de cada serviço e não levem em conta os efeitos sociais indiretos, representados principalmente pelo impacto de modificações na estrutura de gastos sobre o emprego de mão-de-obra pelo Governo.

Não se deve inferir daí, todavia, que tais estudos não teriam utilidade, mas sim que é indispensável que a análise da estrutura de gastos para fins de avaliação de desempenho seja precedida de uma investigação minuciosa que procure identificar todos os fatores de natureza institucional que interferem sobre as decisões a respeito da alocação dos recursos governamentais. Como esses fatores refletem, em grande parte, critérios preconcebidos de eficiência, a questão prioritária passa a ser a discussão da racionalidade desses critérios, à luz do instrumental teórico conhecido e dos objetivos nacionais de desenvolvimento.