



9.2/D 63b

V.2 COLOQUIO SOBRE PLANIFICACION
Y POLITICAS SOCIALES.LIMITADO
Original: Portugues
Marzo 26, 1979

Auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
Santiago, Chile, 9 al 12 de abril de 1979.

FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL

por

Fernando Rezende

4437

79-3-652





O Financiamento da Política Social

F. Rezende

I

A escassez de recursos orçamentários e as dificuldades políticas para um rápido incremento na 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 propósitos de subsidiar a construção de habitações para as famílias de baixa renda (1). 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 (2). 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 (3).

Uma conclusão implícita em todas 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 de produção. Não obstante, 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 uma maior equidade na distribuição dos benefícios do programa.

II

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 necessário 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 um 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 uma 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:

- 1) $G_t = C_t + I_t$
- 2) $G_t = T_t$
- 3) $T_t = \alpha Y_t$
- 4) $C_t = \beta G_t$
- 5) $E_t = \gamma I_t$
- 6) $\Delta C_t = \lambda I_t$

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 α 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

$$G_t = \alpha Y_t$$

Daí,

$$C_t = \alpha \beta Y_t$$

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

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 λ 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 λ e o ritmo de expansão dos gastos correntes. Com as hipóteses anteriores, os gastos correntes no período $t + 1$ serão determinados pela seguinte relação:

$$C_{t+1} = C_t + \lambda I_t$$

$$C_{t+1} = \alpha \beta Y_t + \lambda [\alpha Y_t (1 - \beta)]$$

$$C_{t+1} = \alpha \beta Y_t + \lambda \alpha Y_t - \lambda \alpha \beta Y_t$$

ou

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = \frac{\alpha \beta Y_t + \lambda \alpha Y_t - \lambda \alpha \beta Y_t}{\alpha \beta Y_t} = 1 + \frac{\lambda}{\beta} - \lambda$$

Isto é, o ritmo de crescimento dos gastos correntes depende dos parâmetros β (relação entre os gastos correntes e o total dos dispêndios governamentais) e λ (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 λ 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 merece 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 λ dependa basicamente do coeficiente $E/I = \gamma$.^{*} Nesse caso, o exercício anterior pode ser representado da seguinte maneira:

$$C_t = \alpha\beta Y_t$$

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

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

como

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

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

¹ Estamos supondo, para simplificar, que os investimentos público, financiados com recursos tributários se distribuam 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.

$$C_{t+1} = (\alpha\beta + \gamma\alpha - \alpha\beta\gamma)Y_t$$

e

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = 1 + \frac{\gamma}{\beta} - \gamma$$

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: (1) uma redução no percentual de investimentos públicos em relação ao Produto Interno; ou (2) 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 investimentos na formulação de políticas de crescimento. A segunda - aumento do setor público -, contraria as manifestações em prol de uma maior importância da iniciativa privada nos modelos de desenvolvimento.

Uma tentativa de quantificação ajuda a estabelecer uma mais correta avaliação desses conflitos. Trata-se de procurar responder às seguintes perguntas: (1) Qual a proporção de investimentos sociais compatível com o propósito de manter constante as relações G/Y e I/G ? (2) 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 θ de crescimento do Produto, o total de gastos no período $t + 1$ seria igual a:

$$G_{t+1} = C_{t+1} + I_{t+1}$$

como

$$C_{t+1} = (\alpha\beta + \gamma\alpha - \alpha\beta\gamma)Y_t$$

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

A primeira restrição, isto é, manter constante a relação I/G, significa admitirmos que:

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

Daí,

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

e como

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

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

ou

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

e

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

A razão

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

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

Para que seja, satisfeita a hipótese de constância na relação G/Y, a razão acima deveria ser igual a um, donde a proporção de investimentos educacionais compatível com essa hipótese seria de terminada por:

$$\gamma = \frac{\beta \theta}{1 - \beta}$$

ou seja

$$\frac{\gamma}{\theta} = \frac{\beta}{1 - \beta}$$

seria a condição necessária para que ambas as relações G/Y e I/G permanecessem constantes ao longo do tempo.

Para o valor de β considerado anteriormente, a razão γ/θ seria igual a 4, isto é, a percentagem de investimentos sociais (em relação ao total de investimentos governamentais) poderia ser no máximo igual a 4 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 (γ) for fixada em nível superior a 4 vezes a taxa de crescimento do Produto (mantida também constante a proporção dos gastos correntes no total dos gastos (β)).² Nesse caso, se a taxa de crescimento do Produto (θ) for igual a 5% e a percentagem de investimentos sociais (γ) for fixada em 30%, o acréscimo no coeficiente α seria determinado da seguinte maneira:

²Fixada a proporção dos gastos correntes (β) fica automaticamente fixada também a proporção dos investimentos, que é o seu complemento ($1 - \beta$).

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

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

O quadro abaixo mostra algumas simulações alternativas considerando diferentes hipóteses a respeito dos valores dos parâmetros utilizados no exercício anterior.

TABELA I

PERCENTAGEM DE ACRÉSCIMO NO COEFICIENTE GASTO/PIB PARA

DIFERENTES VALORES DE γ E θ , SUPONDO-SE β CONSTANTE

E IGUAL A 0,8

θ	0,03	0,05	0,07	0,1
γ				
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 investi

mentos 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 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 a elevada instabilidade 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 nas 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 medidas de racionalização administrativa (na linguagem do modelo anterior significaria um esforço para reduzir o valor do coeficiente β). 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.

Uma 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

ros 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.

III

As simulações anteriores admitiram que os investimentos governamentais fossem integralmente financiados com recursos tributários, de forma que um aumento nos gastos correntes implicava sempre em 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.³ 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 déficit (D) seja financiado por títulos da dívida pública. A equação (2) fica agora substituída por:

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

acrescentando-se ao modelo a relação

$$(7) \quad D_t = \delta Y_t$$

O recurso à dívida provoca outra modificação interessante,

³Cf. Nações Unidas, CEPAL, Indicadores del Desarrollo Economico y Social en América Latina, 1976.

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

$$R = r D_t$$

onde r representa a taxa de juros paga pelo governo.⁴

Com essas modificações, teríamos o seguinte resultado:

$$\begin{aligned} G_t &= (\alpha + \delta) Y_t \\ C_t &= \beta T_t = \beta \alpha Y_t \\ I_t &= (1 - \beta) T_t + D_t = (1 - \beta) \alpha Y_t + \delta Y_t = [(1 - \beta) \alpha + \delta] Y_t \\ C_{t+1} &= C_t + \gamma I_t + r D_t = \alpha \beta Y_t + \gamma [(1 - \beta) \alpha + \delta] Y_t + r \delta Y_t \\ G_{t+1} &= C_{t+1} + I_{t+1} = [\alpha \beta + \gamma \alpha (1 - \beta) + \gamma \delta + r \delta] Y_t + I_{t+1} \end{aligned}$$

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

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

⁴ 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 .

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

$$\frac{G_t}{Y_t} = \alpha + \delta$$

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

ou, a taxa de crescimento

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

Vemos que, agora, além dos parâmetros anteriores, a taxa de crescimento do coeficiente Gastos/PIB depende, também, da estrutura de financiamento, isto é, da proporção entre dívida e tributos no financiamento dos investimentos. "Coeteris-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 II, 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 β , isto é, à medida que aumenta a proporção da dívida no financiamento dos investimentos.

TABELA II

PERCENTAGEM DE ACRÉSCIMO EM G/Y SUPONDO I/G=0,3 E r= 0,06

β \ γ	θ = 0,05			θ = 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

A percentagem máxima de investimentos sociais compatível com as hipóteses anteriores de manter constante os coeficientes I/G e G/Y, seria obtida quando a taxa de crescimento definida pela relação acima for igual a zero. Com as modificações agora introduzidas, essa percentagem seria obtida da seguinte maneira:

$$\frac{G_{t+1}/Y_{t+1}}{G_t/Y_t} - 1 = 0$$

ou

$$\begin{aligned} \gamma(1 - \beta) + (\gamma + r) \delta/\alpha - \beta\theta &= 0 \\ \gamma(1 - \beta) + \gamma \frac{\delta}{\alpha} &= \beta\theta - r \delta/\alpha \end{aligned}$$

donde

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

A Tabela III reproduz o resultado de outras simulações do modelo. Em III-A estimam-se taxas de crescimento do setor público para valores pré-fixados de β e r. Em III-B calcula-se a percentagem de investimentos sociais para que seja satisfeita a hipótese de o ta

manho do setor público permanecer constante. Note-se que em relação à estimativa anterior (p. 9) a percentagem máxima de investimentos sociais compatível com a 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.⁵

TABELA III-A

PERCENTAGEM DE ACRÉSCIMO NA RELAÇÃO G/Y PARA $\beta = 0,08$ E $r = 0,06$

δ/α	γ	$\theta = 0,05$		$\theta = 0,08$	
		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

⁵ Como $\delta = D/Y$ e $\alpha = T/Y$, a razão δ/α é igual a D/T , isto é, a relação dívida/tributos.

TABELA III-B

PERCENTAGEM DE INVESTIMENTOS SOCIAIS (γ) COMPATÍVEL
COM A HIPÓTESE DE SE MANTER CONSTANTE O TAMANHO DO SETOR
PÚBLICO (G/Y), PARA $\beta = 0,8$ E $r = 0,06$

δ/α	θ	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

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 (γ) 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) provocaria 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 numa duplicação dos índices globais de intervenção num intervalo inferior a dez

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. Dobrar os coeficientes de intervenção governamental na economia em um decênio 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 15% e a taxa média de crescimento econômico no último decênio situa-se em torno de 6%.⁶ Esses valores produzem os resultados apresentados na Tabela IV 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.

⁶Cf. Nações Unidas, CEPAL. Indicadores del Desarrollo Economico y Social en America Latina, 1976, p. 12.

TABELA IVPERCENTAGEM 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

IV

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

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.

Um 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, apenas dois países da região - Brasil e Chile - apresentar a índices de esforço tributário substancialmente maiores do que um, enquanto para treze outros países do Continente foram obtidos índices iguais ou mais baixos do que a unidade. Ademais, esses resultados praticamente não se modificaram na segunda metade da década de sessenta visto que os índices calculados para o triênio 1969-1971 são bastante semelhantes àqueles relativos ao período 1966-1968 (Tabela V).

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 VI).

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 e nem é 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

TABELA V
ÍNDICES DE ESFORÇO TRIBUTÁRIO

PAÍS	1966-1968	1969-1971
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: R. Chelliah, Hessel J. Baas and Margaret R. Kelly, "Tax Ratios and Tax Effort In Developing Countries, 1969-71", IMF Staff Papers, vol. 22, March 1975

TABELA VI

AMÉRICA LATINA: MÓDIFICAÇÕES NA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA 1960-1972

PAÍSES	RECEITA DOS PRINCIPAIS IMPOSTOS EM PERCENTAGEM DA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL								
	Impostos Diretos			Impostos Indiretos sobre Transações Internas			Impostos sobre Carência 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	52,6
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
Rep. 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, Indicadores del Desarrollo Economico y Social en América Latina, 1976.

bases reduzidas de tributação direta da renda e um elevado grau de dificuldade para uma eficiente administração desse imposto. 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. Como vimos, 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 os dispêndios de investimento, visando reduzir o impacto do crescimento dos gastos correntes sobre o orçamento.

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 uma 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.

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. Em países em desenvolvimento 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 uma maior ênfase na análise de opções de financiamento que objetivem aumentar as possibilidades de expansão dos programas públicos de interesse social.

V

Num âmbito mais restrito, o modelo anterior pode ser utilizado para explicar o progressivo incremento dos gastos com assistência médica no total dos recursos mobilizados pelo sistema de previdência social. Como a prestação de serviços de assistência médica requer um elevado conteúdo de dispêndios operacionais, os esforços para expandir os níveis de atendimento provocam um rápido crescimento dos gastos no programa aumentando o conflito na alocação dos recursos do sistema de previdência. Conforme indicam os dados disponíveis sobre o caso brasileiro a percentagem de recursos absorvida por programas de assistência médica tem aumentado sistematicamente, provocando sucessivas mudanças na forma de organizar a prestação do serviço (os gastos com assistência médica absorvem hoje cerca de 1/3 da receita da previdência social, percentagem essa que era da ordem de 18% no início da década de 60).

A produção própria foi progressivamente substituída pela compra de serviços ao setor privado sob o argumento de propiciar uma redução nos custos e uma melhoria no atendimento. Os serviços médicos contratados pela previdência social são prestados por cerca de 2.800 hospitais e mais de 15 mil médicos credenciados para atendimento ambulatorial. Esse tipo de serviço é pago mediante a apresentação de uma fatura para cada paciente, com discriminação da natureza de cada despesa efetuada, desde serviços profissionais e diárias até medicamentos, exames complementares e outros materiais.

Outras modalidades de prestação dos serviços foram também incentivadas, entre elas:

a) convênios com empresas, firmados com cerca de 5.000 empresas, geralmente de grande porte e localizadas na sua maioria no Estado de São Paulo (80% na área metropolitana). Através desses convênios os empregados das grandes empresas podem obter diretamente os benefícios previdenciários e o atendimento médico-hospitalar confor-

me as especificações de cada convênio. Através desses convênios busca-se transferir o encargo de toda a assistência médico-hospitalar para os serviços médicos das empresas ou aqueles por elas contratados, permanecendo sob a responsabilidade dos órgãos públicos os casos que impliquem em tratamento muito prolongado ou de grande monta como os de tisiologia, psiquiatria, cirurgia cardíaca, microneurocirurgia, transplantes, implantes e outros riscos elevados. A contribuição financeira da previdência social para a execução desses convênios é estabelecida ou sob a forma de uma subvenção mensal fixa (calculada em função do número de beneficiários envolvidos no programa) ou através um pagamento "per capita" estabelecido com base no tipo de assistência prestada e no número de segurados abrangido pelo convênio.

b) convênios com sindicatos, restritos ao atendimento ambulatorial, com pagamento de um subsídio mensal fixo

c) convênios com hospitais universitários, que passam a prestar assistência médica integral aos segurados da previdência mediante subvenções mensais calculadas em função do número de atendimentos e do tipo de tratamento médico efetuado.

d) convênios com Estados, Municípios e outras entidades públicas, que, por enquanto, se limitam ao atendimento ambulatorial e casos de urgência.

Dessas outras modalidades, o convênio com empresas (inclusive as empresas estatais) é a forma que foi mais intensamente utilizada até agora.

Todas essas mudanças teriam propiciado importantes alterações na distribuição dos benefícios do programa. Embora ainda não se disponha de dados a respeito, é possível afirmar que a principal consequência dessas alterações institucionais na forma de produção foi a de facilitar o acesso dos contribuintes de renda mais elevada ao consumo do serviço, com resultados negativos do ponto de vista de propósitos de aumentar o grau de equidade da política. Como as contribuições para o financiamento do sistema baseiam-se na folha de salários das empresas e o seu ônus recai em maior proporção sobre os

assalariados de baixa renda, o resultado líquido da política do ponto de vista de critérios de equidade estaria se deteriorando.

As perspectivas futuras não são satisfatórias. Caso emprego e salários continuem crescendo a taxas inferiores ao crescimento do PIB, o crescimento da receita de contribuições para a previdência social (mantida a atual base tributária) será insuficiente para atender o crescimento da demanda por assistência médica que resulta do próprio ritmo de urbanização, sem provocar prejuízos irreparáveis no valor real dos benefícios previdenciários.

Como as tentativas de controlar a expansão dos gastos pelo aperfeiçoamento de sistemas administrativos não forneceu resultados aparentes, a pressão pela busca de novas fontes de financiamento deverá tornar-se cada vez mais intensa. Entre as alternativas que têm sido mencionadas incluem-se:

a) a modificação no atual sistema de contribuições para a previdência social, substituindo a contribuição da empresa, baseada na folha de salários, por uma contribuição baseada no valor adicional.

b) pagamento direto pelo usuário, em função do respectivo nível de renda, de uma fração do custo do serviço prestado.

c) transferência de recursos orçamentários.

Todas essas soluções tendem a encarar o problema como uma questão financeiramente conjuntural e que poderia ser solucionada por um aporte adicional de recursos ou por medidas de racionalização dos gastos. O problema, entretanto, é mais profundo e repousa na própria concepção original do sistema de previdência como uma variedade de seguro social. Nesse caso, a prestação do serviço seria uma contrapartida à contribuição efetuada implicando numa política não seletiva do ponto de vista da possibilidade de acesso ao consumo pelos diferentes segmentos da população. Na verdade, a seleção se faz de

modo inverso ao desejável, uma vez que grande parte da população de baixa renda não tem possibilidade de usufruir os benefícios da assistência médica por não estarem integradas ao mercado formal de trabalho.

Embora mudanças recentes na previdência social brasileira tenham propiciado uma quase completa universalização do sistema, as diferenças de tratamento entre o contribuinte e o não contribuinte ainda perduram. É necessário adotar uma seletividade dirigida que procure inverter a situação atual - isto é, facilitar o acesso de contribuintes de baixa renda e dificultar o acesso de contribuintes de alta renda. Isso exigiria acabar com o atual mecanismo de convênios com empresas (que só beneficia os empregados de grandes empresas que em geral têm melhores salários) e refrear a tendência a uma total transferência das atividades de produção direta dos serviços para a iniciativa privada. Dada a limitação global de recursos e as distorções provocadas por tentativas descoordenadas de contornar o problema por intermédio de medidas de reorganização e controle, a utilização das filas como forma de controlar a demanda pode constituir uma opção mais viável e mais satisfatória. A fila teria o efeito de aumentar a dificuldade de acesso e os custos de oportunidade para contribuintes de alta renda, liberando recursos para expandir e melhorar o atendimento aos mais carentes.

REFERÊNCIAS

- (1) - Wanderly J.M. de Almeida, FGTS: Uma Política de Bem-estar Social, Rio de Janeiro, IPEA/INPES. Coleção Relatórios de Pesquisa nº 30, 1976.
- (2) - Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar, Saúde e Previdência Social - Uma Análise Econômica, Rio de Janeiro, IPEA/INPES. Coleção Relatórios de Pesquisa nº 21, 1974.
- (3) - Alberto de Mello e Souza, Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA/INPES. Coleção de Relatórios de Pesquisa nº 42, 1979.



