

avaliação do
setor público
na economia
brasileira
estrutura funcional
da despesa

fernando a. rezende da silva

13

IPEA

coleção relatórios de pesquisa

A expansão das funções do Governo na economia não tem sido acompanhada por um desenvolvimento paralelo de estudos econômicos sobre o Setor Público Brasileiro. As novas responsabilidades do Estado com a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico e com a manutenção da estabilidade de preços contrastam com a abordagem tradicional dos estudos sobre a atividade governamental, onde apenas os aspectos financeiros da ação do Governo eram normalmente considerados.

O trabalho que vem sendo executado no IPEA objetiva dar nova dimensão aos estudos sobre o Setor Público. Essa nova dimensão traduz-se na tentativa de estudar o desempenho do setor tendo em vista a sua contribuição para o atingimento dos grandes objetivos estabelecidos nos planos de desenvolvimento. Na medida em que esta preocupação torna-se central, os estudos a serem realizados envolvem a utilização não só dos aspectos tradicionais da teoria das finanças públicas, mas também o uso do instrumental teórico que procura analisar a posição do Governo nos modelos macroeconômicos de planejamento e na moderna teoria do bem-estar econômico.

Tendo em vista o propósito estabelecido, a constatação inicial, todavia, foi a de que o desenvolvimento de estudos sobre o Setor Público, na direção indicada, estava previamente condicionada à melhoria do sistema estatístico sobre a atividade governamental. Isto porque, a informação básica para a avaliação dos resultados da ação do Governo nos diferentes setores, requer necessariamente o conhecimento do montante de recursos aplicados em cada setor, em cada um dos diferentes níveis de Governo. A ausência de informações sobre a distribuição

funcional dos gastos do Setor Público constituía, dessa forma, o principal obstáculo a ser removido, justificando a prioridade concedida à execução do trabalho de consolidação e desagregação funcional da conta respectiva.

O presente relatório contém a análise dos primeiros resultados desse trabalho de classificação setorial dos gastos do Setor Público tanto a nível federal quanto a nível estadual; comparações internacionais relativas ao grau de participação do Governo nos diferentes setores e a discussão dos principais aspectos a serem considerados na avaliação dos resultados obtidos. Especialmente importante é a discussão dos principais problemas institucionais que limitam a possibilidade de adoção de métodos economicamente mais racionais no que se refere à programação das despesas do Governo. Tendo em vista que os resultados ficarão condicionados às decisões adotadas no processo de programação, o conhecimento dessas limitações por parte do analista é extremamente importante a fim de evitar erros de interpretação no que se refere à identificação dos fatores que determinam o volume de aplicações em cada programa.

Embora o conteúdo do relatório não esgote a discussão a respeito dos problemas e métodos para avaliação do desempenho do Setor Público, contribui de forma decisiva para esclarecer aspectos fundamentais de problema de grande interesse não só para aqueles que a nível prático são encarregados das decisões relativas à aplicação dos recursos públicos, mas também para aqueles que, a nível acadêmico, estão preocupados com

o estudo de problemas de programação do desenvolvimento e do papel do Governo na execução das medidas recomendadas.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS — INPES
RELATÓRIO DE PESQUISA nº 13

avaliação do
setor público
na economia
brasileira
estrutura funcional
da despesa

Fernando Antonio Rezende da Silva

RIO DE JANEIRO
IPEA/INPES
1972

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL — IPEA

Presidente do Conselho de Administração

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro do Planejamento e Coordenação Geral

Presidente do IPEA

HENRIQUE FLANZER
Secretário Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Instituto de Pesquisas (INPES)

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

ANTONIO NILSON CRAVEIRO HOLANDA
Superintendente

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

COLEÇÃO RELATÓRIOS DE PESQUISA

- R. 1 ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES -- Edmar Lisboa Bacha, Alofsio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi
- R. 2 -- EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS -- Carlos Von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo Carvalho Pereira e Maria Helena Taunay Taques Horta
- R. 3 -- EFICIÊNCIA E CUSTO DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA -- Cláudio de Moura Castro
- R. 4 -- ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS, POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL -- Fernando Fajnzylber
- R. 5 -- POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL -- Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo
- R. 6 -- A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. 1 -- A ECONOMIA REGIONAL) -- David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque
- R. 7 -- SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS -- Fernando Fajnzylber
- R. 8 -- COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA -- Vania Porto Tavares, Cláudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva
- R. 9 -- FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL -- Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida
- R. 10 -- ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS -- Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furtado de Oliveira
- R. 11 -- DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE -- George Patrick
- R. 12 -- ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE -- Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi

Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social.
Instituto de Pesquisas

Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa, por Fernando Antonio Rezende da Silva. Apresentação de Annibal V. Villela e Hamilton C. Tolosa. Rio de Janeiro, 1972.
P. 252 (Brasil. IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, n. 13)

1. Setor público – Aspectos econômicos – Brasil. I. Silva, Fernando Antonio Rezende da. II. Villela, Annibal Villanova. III. Tolosa, Hamilton Carvalho. IV. Título (Série).

CDD 350.1
CDU 351:330 (81)

SUMÁRIO

	Páginas
APRESENTAÇÃO	13
AGRADECIMENTOS	17
I. INTRODUÇÃO: O CRESCIMENTO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL E AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS AO ESTUDO DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS	21
1.1 O Crescimento do Setor Público Brasileiro	21
1.1.1 Os Dados Agregados	21
1.1.2 A Expansão das Diferentes Categorias de Despesas	24
1.1.3 As Contribuições Teóricas ao Estudo do Crescimento das Despesas Públicas	29
1.1.3.1 As Análises Globais	29
1.1.3.2 As Contribuições ao Estudo dos Determinantes dos Gastos nos Diferentes Setores	34
1.1.4 As Contribuições Teóricas e a Avaliação do Desempenho do Setor Público	42
1.1.5 As Etapas e os Objetivos do Trabalho	45
II. A DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL	49
2.1 A Estrutura Funcional dos Gastos e as Modificações no Período 1965-1969	49
	5

2.1.1	A Importância Relativa dos Principais Setores	49
2.1.2	As Modificações Observadas no Período 1965-1969	57
2.2	Verificação dos Resultados Setoriais	64
2.2.1	As Despesas por Categoria Econômica	66
2.2.1.1	A Participação Relativa dos Diferentes Setores . . .	66
2.2.1.2	A Evolução das Despesas por Categoria no Período 1965-1969	70
2.2.2	A Utilização de Indicadores Físicos para Quantifi- cação dos Resultados Setoriais	78
III.	A DIMENSÃO E A ESTRUTURA DOS GASTOS DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL	87
3.1	O Tamanho do Setor Público Estadual	87
3.2	O Setor Público e a Economia Estadual	99
3.3	A Distribuição das Despesas por Funções: Compa- rações Interestaduais	106
3.4	A Distribuição das Despesas por Categoria Econô- mica: Comparações Interestaduais	121
	A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO	136
4.1	A Consolidação das Despesas por Funções	138
4.2	Os Padrões Internacionais de Despesas do Setor Público nas Principais Funções	145
4.3	A Posição Brasileira e os Padrões Internacionais	154
4.4	O Desempenho do Setor Público Estadual	157
4.4.1	Os Padrões Estaduais de Alocação Setorial das Des- pesas	157
4.4.1.1	Os Padrões Estaduais, o Nível de Renda e a Loca- lização Geográfica	165
V.	OS PROBLEMAS DE PROGRAMAÇÃO DO SE- TOR PÚBLICO	169
5.1	Considerações Iniciais	169
5.2	As Limitações Institucionais Existentes	173
5.2.1	As Incompressibilidades de Alguns Tipos de Despe- sas	173

5.2.2	A Proliferação de Entidades Descentralizadas e a Vinculação Setorial de Recursos	180
5.2.3	A Vinculação de Recursos a "Despesas de Capital"	185
5.3	O Federalismo Fiscal e os Problemas de Integração do Sistema de Planejamento	197
5.3.1	Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal	197
5.3.2	Formas Alternativas de Ajuda Federal aos Governos Locais	199
5.3.3	A Dimensão do Problema no Caso Brasileiro	202
5.3.4	A Transferência Intergovernamental de Recursos como Instrumento para Integração do Sistema de Planejamento	207
	COMENTÁRIOS FINAIS	213
	Anexo I NOTAS SOBRE O PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA DO SETOR PÚBLICO	219
	Anexo II METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL	229
	BIBLIOGRAFIA	249

LISTA DE QUADROS

Número	Título	Página
I-1	Despesa do Setor Público por Categoria – Em percentagem do PIB	26
I-2	Evidência Empírica da “Lei de Wagner”	31
II-1	Despesas da União Segundo os Setores – 1969	51
II-2	Receita do Governo e de Autarquias Federais – 1969	52
II-3	Estrutura Funcional das Despesas da União Em % do Total – 1969	53
II-4	Despesas da União Segundo os Principais Programas e Itens de Despesa – 1969	56
II-5	Despesas da União Segundo os Setores Em % do Total	59
II-6	Despesas da União Segundo os Principais Programas e Itens de Despesa Em % do Total	60
II-7	Desagregação do Aumento Real nos Recursos Totais do Governo Segundo os Principais Componentes – 1965/69	62

II-7-A	Desagregação do Aumento Real nas Despesas Segundo os Principais Componentes	63
II-8	Despesa da União por Categorias Econômicas em Cada Setor – 1969	69
II-9	Evolução das Despesas da União Segundo as Categorias Econômicas	72
II-10	Desagregação do Aumento nas Despesas de Pessoal e Outras Despesas de Custeio Segundo os Setores – 1965/69	74
II-11	Acréscimos nas Despesas na União por Programas – 1965/69	79
II-12	Despesa por Categoria, em Cada Programa, Em % da Despesa Total no Programa	80
II-13	Algumas Relações Quantitativas – Ensino Superior	83
III-1	Gastos do Setor Público Estadual Segundo a Origem dos Recursos	88
III-2	Despesa do Setor Público Estadual Segundo os Setores	89
III-3	Principais Programas Executados pelo Setor Público Estadual	92
III-4	Despesa do Setor Público Estadual por Categoria Econômica	95
III-5	Despesa do Setor Público Estadual por Categoria Econômica Segundo os Encarregados da Execução	97
III-6	Despesa do Setor Público Estadual por Categoria Econômica Exclusive São Paulo e Guanabara	98
III-7	Despesa do Setor Público Estadual Em % do Nível de Renda	102
III-8	Estrutura do Financiamento dos Gastos do Setor Público Estadual Em % da Renda Interna	103
III-9	Despesa por Setor em Cada Estado Em % da Despesa Total – 1969	107
III-10	Itens Selecionados das Despesas Correntes e Arrecadação do ICM em Alguns Estados	110
III-11	Vinculação Setorial das Transferências	111

III-12	Vinculação Setorial dos Recursos Transferidos Segundo os Estados	113
III-13	Vinculação dos Recursos Transferidos Segundo o Tipo de Gasto Em % do Total	114
III-14	Participação das Transferências Federais na Arrecadação Total nos Estados de Renda Per Capita mais Elevada	117
III-15	Principais Programas e as Diferenças Observadas – Relativos aos Níveis de Desenvolvimento	120
III-16	Despesas Correntes do Setor Público Estadual em Relação às Receitas Correntes e Total	125
III-17	Investimentos por Estado Em % Renda Interna	128
III-18	Investimentos no Programa de Transporte Rodoviário	131
III-19	Distribuição dos Investimentos Estaduais Segundo os Principais Programas Contemplados – Em % do Total	133
III-20	Despesas de Transferências a Indivíduos Em Relação ao Nível de Renda	135
IV-1	Consolidação das Despesas do Governo Federal e Governos Estaduais – Distribuição por Funções	138
IV-2	Consolidação das Despesas do Governo Federal e Governos Estaduais – Principais Programas	139
IV-3	Despesa Em % do PIB por Programas e Segundo Três Diferentes Amostras – Valores Médios	148
IV-4	Despesas por Funções Em % do PIB – Padrões Médios Internacionais	149
IV-5	Padrões Internacionais – Despesa Em % do PIB Segundo o Grau de Desenvolvimento	150
IV-6	Padrões Internacionais – Despesas Em % do PIB em Países Subdesenvolvidos Segundo a Região	152
IV-7	Despesas de Consumo do Setor Público Em % do PNB Segundo o Sistema Econômico – 1962	153
IV-8	Brasil – Relação Despesas do Governo/PIB em Alguns Setores – 1969	155
IV-9	Padrões Médios de Despesas por Setor Em % da Despesa Total – 1969	159

IV-10	Padrões Médios de Despesas por Setor Segundo o Grau de Desenvolvimento e a Localização Geográfica – 1969	167
V-1	Despesas da União por Categorias Econômicas e Setores	186
V-2	Participação Relativa da Administração Direta e da Administração Indireta nas Despesas em Cada Setor, Referente ao Grupo de Estados Menos Desenvolvidos – 1969	188
V-3	Participação Relativa da Administração Direta e da Administração Indireta nas Despesas em Cada Setor Referente ao Grupo de Estados Mais Desenvolvidos – 1969	189
V-4	Despesa Total e Receita Tributária dos Governos Estaduais e Municipais	204

APRESENTAÇÃO

A importância do Governo na economia contrasta com a insuficiência de estudos sobre o Setor Público Brasileiro, principalmente no que se refere a uma abordagem econômica do problema. Obedecendo talvez a uma tradição continental, os problemas de finanças públicas eram focalizados principalmente do ângulo da tributação e analisados muito mais do ponto de vista jurídico ou administrativo que do ponto de vista econômico. Isso teria talvez motivado, paradoxalmente, um grande desinteresse por parte dos economistas quanto ao estudo de problemas relacionados com o setor, desinteresse este provocado, inclusive, pelo próprio conteúdo do curso sobre finanças públicas ministrado pelas Universidades, onde normalmente apenas o aspecto jurídico é enfatizado.

A crescente intervenção do Governo na atividade econômica — especialmente nos países em processo de desenvolvimento — torna indispensável, entretanto, uma ênfase maior nos estudos econômicos sobre o Setor Público Brasileiro. A análise das despesas governamentais, tendo em vista principalmente os problemas de eficiência na alocação setorial de recursos em face dos objetivos nacionais de crescimento econômico e redistribuição da renda nacional, passa a ser, dessa forma, um problema importante de política fiscal e a ter um significado muito mais amplo, englobando tanto os problemas de programação das despesas quanto os aspectos relacionados com a forma de obtenção dos recursos necessários ao seu financiamento.

A despeito da importância do estudo de problemas de eficiência da atividade governamental, tendo em vista a importância do Governo como agente promotor do crescimento econômico no País, não se tem conhecimento de um maior esforço no sentido de desenvolver estudos dessa natureza, principalmente no que se refere à análise das despesas do Governo. Daí, a ênfase atualmente concedida pelo IPEA a pesquisas econômicas nessa área, materializada, principalmente, no projeto que objetiva avaliar o desempenho do Setor Público Brasileiro. A primeira etapa da execução desse projeto é aquela a que se refere o presente relatório.

Um aspecto importante a salientar consiste em que o trabalho que o leitor ora tem em mãos utiliza informações inéditas sobre a distribuição funcional das despesas do Governo tanto a nível federal quanto a nível estadual. Pela primeira vez, e como resultado de um esforço conjunto que vem sendo desenvolvido pelo IPEA e pela Fundação Getúlio Vargas para aperfeiçoar as estatísticas sobre o Setor Público Brasileiro, tornou-se possível avaliar a distribuição setorial dos gastos realizados não só no total mas, inclusive, no que se refere ao tipo de dispêndio efetuado (consumo, investimento, etc.) em cada setor. A nível dos Estados é importante registrar a inclusão de toda a atividade da Administração Descentralizada, cuja omissão nos totais anteriormente disponíveis subestimava o esforço estadual de investimento. A riqueza de detalhes constantes dos resultados completos do levantamento, que serão divulgados em documento separado,* constitui uma importante fonte de informações estatísticas que permite a realização de estudos adicionais sobre o Setor Público. Essa finalidade mais ampla do levantamento estatístico constituiu um dos principais objetivos do projeto e a sua institucionalização, já programada, deverá assegurar a continuidade das informações ora obtidas.

A descrição da natureza e das características desse trabalho de Consolidação das Contas do Governo é apresentada no Anexo II.

Embora o trabalho até agora realizado ainda não tenha produzido resultados conclusivos no que diz respeito à quantificação do desempenho do Governo nos diferentes setores, é significativa a sua contribuição para o conhecimento do tamanho e da estrutura dos gastos do Setor Público Brasileiro, bem como de sua importância na economia nacional e estadual. Igualmente importante é a identificação tanto dos principais fatores que condicionam a repartição funcional dos recursos do Governo face aos objetivos de aperfeiçoar o mecanismo de planejamento como também dos aspectos teóricos e institucionais que limitam a possibilidade de, simples-

* O documento contendo os resultados estatísticos do trabalho de Consolidação da Conta do Setor Público será publicado conjuntamente pelo IPEA e Fundação Getúlio Vargas.

mente com base nas informações sobre os recursos financeiros utilizados em cada programa, serem obtidos resultados mais completos. Espera-se que a continuidade das investigações produza os esclarecimentos adicionais necessários e que a divulgação do presente relatório contribua para fomentar o debate em torno dos problemas metodológicos de programação e avaliação dos resultados da atividade governamental.

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
HAMILTON CARVALHO TOLOSA
Superintendência de Pesquisas
IPEA/INPES

AGRADECIMENTOS

O interesse inicial pelo desenvolvimento recente no âmbito do IPEA de estudos econômicos visando a avaliar os resultados da atividade governamental deve ser creditado ao então Presidente do IPEA e hoje Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Dr. João Paulo dos Reis Velloso. Por sua sugestão, foi realizado um exame preliminar dos estudos empíricos anteriormente efetuados sobre o Setor Público Brasileiro durante a segunda metade de 1969. A continuação das atividades durante o ano de 1970 incluiu, ainda, a análise da literatura teórica disponível, o estabelecimento de termos de referência dos projetos a serem desenvolvidos e a avaliação do sistema de informações estatísticas existente. Este último provou ser o principal empecilho ao desenvolvimento dos estudos considerados necessários, não só pela insuficiente cobertura dos dados como também pela inexistência de uma desagregação funcional dos mesmos no tocante ao Setor Público Nacional consolidado.

Grande parte do tempo nesse último ano foi consumido com a organização do sistema a ser montado para a realização do trabalho estatístico, que se convencionou denominar de Consolidação da Conta do Setor Público. A execução do trabalho, envolvendo um levantamento primário de dados de grandes proporções, tornou-se possível graças à colaboração recebida nas diferentes etapas de execução do projeto. Na etapa inicial de organização do processo de levantamento das informações, foi importante o apoio recebido da direção executiva do IPEA na pessoa do então Supe-

rintendente, Eduardo José Daros, e do Coordenador de Pesquisas, Afonso Pastore.

A transformação administrativa operada no IPEA durante o segundo semestre de 1970, com a criação do Instituto de Pesquisas e do Instituto de Planejamento, encontrou as idéias já assentadas com respeito aos termos de referência do projeto. O início efetivo dos trabalhos deu-se a partir de janeiro de 1971, quando foi possível obter recursos necessários à realização dos convênios com os órgãos regionais de pesquisa econômica a serem encarregados da tarefa de realização do levantamento em cada Estado. Para isso foi de grande valia o irrestrito apoio recebido por parte da nova direção de pesquisas do IPEA na pessoa de seu Superintendente, Dr. Annibal Villanova Villela, e do Superintendente-Adjunto, Dr. Hamilton Carvalho Tolosa, assim como a colaboração da Subsecretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento, cujo responsável, Dr. Antônio Alves de Oliveira Neto, traduziu seu interesse pelo trabalho através de repasse ao IPEA dos recursos iniciais necessários ao financiamento dos convênios durante o ano de 1971. Acima de tudo, a compreensão dos Presidentes do IPEA durante todo esse período, Drs. Marcos Pereira Vianna, Mário Cláudio da Costa Braga e Henrique Flanzer, permitiu que fosse mantido o fluxo de recursos necessário à execução do trabalho. Deve ainda ser destacada na execução do levantamento estatístico a colaboração da Fundação Getulio Vargas, através do Centro de Estudos Fiscais que, nos termos de um acordo firmado com o IPEA, participou conjuntamente do trabalho de Consolidação da Conta do Setor Público. A toda a equipe do CEF, chefiada pela economista Margaret Hanson Costa, deve ser creditado o mérito pelo trabalho de elaboração metodológica e crítica das informações recebidas dos diferentes Estados.

Nas demais etapas de realização do projeto, inúmeras outras pessoas e instituições prestaram colaboração valiosa, embora seja impossível enumerá-las completamente. No que se refere às instituições, deve ser destacada a participação dos órgãos regionais de pesquisa econômica que, em convênio com o IPEA, participaram de uma experiência pioneira de descentralização regional dos trabalhos de pesquisa como primeiro passo para uma futura integração nacional das atividades de pesquisa econômica em todo o País.

Quanto às pessoas que no âmbito do IPEA participaram das diferentes fases de realização do presente relatório, devem ser mencionados os técnicos Lila Rosa de Oliveira, Lia Márcia Alt Pereira e Natanael Ferreira Lima, a primeira responsável pela redação preliminar de parte do Capítulo II e também do Anexo II. O estagiário Flávio Pinheiro Castelo Branco colaborou em todas as fases e durante todo o período do projeto e des-

tacou-se pelo interesse e pela capacidade demonstrada de assumir tarefas de maior responsabilidade durante o trabalho de análise dos resultados. De forma intermitente, participaram ainda em diferentes etapas os estagiários Ana Cristina Machado de Carvalho, João Carlos Santacruz Lima, Ewaldo Moreira da Silva Junior e Alfred Aichinger, todos eles executando com eficiência as tarefas que lhe foram atribuídas.

Os trabalhos de datilografia, revisão e acompanhamento administrativo dos convênios foram executados pela secretária Anna Maria Cersosimo, que merece crédito pela eficiência com que essas tarefas foram executadas. As atividades administrativas do projeto foram ainda facilitadas pelo apoio sempre recebido por parte da chefia do Gabinete do INPES na pessoa de seu responsável, Dr. Hamilton Nonato Marques, cujo interesse pelo projeto muito facilitou a nossa tarefa. Devem também ser mencionados o apoio da Diretoria de Administração do IPEA, na pessoa do Dr. Francisco Medina Coeli, e a colaboração sempre desinteressada dos tesoureiros Francisco de Paula Monteiro de Barros e Aylton Lopes que tiveram enorme trabalho para manter em ordem os pagamentos dos convênios efetuados para a realização do trabalho.

A versão preliminar do relatório passou, no todo ou em parte, pela leitura crítica dos economistas Wanderly José Manso de Almeida, Aloisio Barbosa de Araújo e Maria Helena Taunay Taques Horta, todos eles do quadro de técnicos do INPES, e dos economistas Annibal V. Villela e Hamilton C. Tolosa, Superintendente e Superintendente-Adjunto do INPES. Todos eles contribuíram com críticas e sugestões valiosas para o aperfeiçoamento da versão definitiva do relatório. Parece desnecessário afirmar que nem eles nem as demais pessoas ou instituições anteriormente mencionadas são responsáveis pelas conclusões apresentadas ou por erros ou omissões que possam ser encontrados, estes de exclusiva responsabilidade do autor.

Fernando A. Rezende da Silva

INTRODUÇÃO

O CRESCIMENTO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL E AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS AO ESTUDO DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS

1.1

O Crescimento do Setor Público Brasileiro

1.1.1

Os Dados Agregados

De acordo com as informações disponíveis, o crescimento das despesas públicas no País durante a primeira metade do século não teria sido muito significativo. Em que pese a provável deficiência das estatísticas sobre a evolução do nível geral de preços nesse período, verifica-se que entre 1907 e 1943 as despesas do Governo cresceram em apenas 100%, percentagem esta que corresponde ao mesmo crescimento observado na população. Em termos *per capita*, portanto, nenhum acréscimo registrou-se ao longo de todo o período mencionado. Por outro lado, nesse mesmo

período, o crescimento estimado da renda dos Setores Agrícola e Industrial foi da ordem de 180%, indicando que a expansão dos gastos do Governo nesse intervalo teria sido inferior ao crescimento econômico do País.

Substancial aceleração no crescimento das despesas do Governo é observada nos últimos vinte anos. No intervalo de tempo situado entre 1947 e 1969, as despesas do Setor Público, excluídas as empresas do Governo, cresceram cerca de 5 vezes em termos reais, de forma que a participação das despesas governamentais no Produto Interno Bruto elevou-se em cerca de 17,1, em 1947, para 29,8, em 1969. Por outro lado, esse crescimento não ocorreu de forma contínua, alternando-se períodos de rápida expansão das atividades governamentais com períodos de relativa estabilidade na relação entre as despesas do Governo e o Produto Interno. No particular, os períodos de rápida aceleração foram os de 1955/60 e 1964/69.

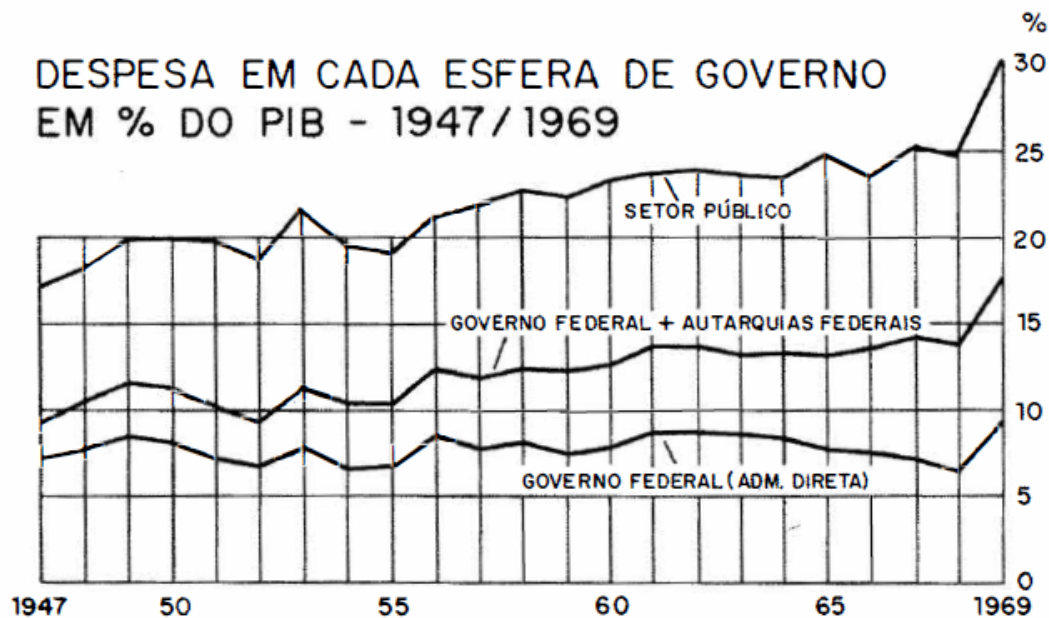
O crescimento registrado nas despesas do Governo a partir de 1947 deveu-se a uma maior diversificação das suas funções na economia. No âmbito do Governo Federal, o crescimento das despesas decorreu basicamente da expansão dos órgãos da Administração Indireta, principalmente aqueles relacionados com o Sistema de Previdência e Assistência Social e o desenvolvimento da infra-estrutura econômica. No âmbito dos Estados, a expansão resultou do crescimento das transferências federais, cuja aplicação é vinculada ao desenvolvimento de Setores de Transporte e Energia Elétrica.

Tal comportamento é representado no Gráfico I-1. Observa-se que as despesas executadas através da Administração Direta apresentam-se relativamente estáveis como percentagem do Produto Interno Bruto ao longo de todo o período. O valor registrado em 1969, da ordem de 9,5, é semelhante àquele vigente no início do período. A crescente especialização introduzida na Administração Federal com a transformação em entidades autárquicas dos órgãos encarregados de atribuições relacionadas com o desenvolvimento da infra-estrutura econômica e social reserva às entidades integrantes da Administração Direta a principal responsabilidade de prover os bens públicos necessários à satisfação de algumas necessidades coletivas da comunidade, das quais Defesa e Segurança constituem o exemplo tradicional.

Essa especialização é representada pela elevada participação dos gastos com esse setor no total de despesas efetuadas diretamente pelo Governo Federal. De acordo com os resultados iniciais do trabalho de classificação funcional das despesas da União, as despesas com Defesa e Segurança representam atualmente cerca de 13,1% do total de despesas da Administração Direta Federal. É importante observar, todavia, que tal percentagem

GRÁFICO 1-1

DESPESA EM CADA ESFERA DE GOVERNO EM % DO PIB - 1947/1969



FONTE: FGV/IBRE/CEF

decorre do processo de descentralização na execução das atividades governamentais acima mencionadas e não significa necessariamente participação exagerada desse setor no total de recursos movimentados pelo Setor Público, como é observado mais adiante.

Os setores cuja expansão explicam o crescimento observado na participação do Governo na economia nos últimos vinte anos são, portanto, os de Previdência e Assistência Social (onde se incluem as atividades de saúde exercidas pelos Institutos de Previdência), e de Transportes para os quais a vinculação de recursos com a instituição de tributos específicos fornece os meios necessários à expansão desses serviços. O crescimento das despesas nesses setores é representado pela expansão dos recursos vinculados.

A arrecadação de contribuições para a Previdência Social aumentou em cerca de 996,1% em termos reais entre 1947 e 1969. No mesmo período, a arrecadação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes expandiu-se em 1.287,3%. Esse crescimento comparado com o crescimento do PIB nesse intervalo indica uma elevada elasticidade/renda das duas contribuições mencionadas, e contrasta com um crescimento real de apenas 463,4% na receita tributária do Governo Federal. As despesas com a Previdência Social em relação ao PIB cresceram de 1,4% no início para 5,3% no fim do período considerado. No Setor de Transportes, a expansão registrada significa elevar para 1,4% do PIB, o esforço do Governo com a melhoria do sistema, contra 0,5% em 1947.

Em anos recentes, a nova ênfase colocada sobre a educação no processo de desenvolvimento econômico passou a refletir-se num maior esforço do Governo com o desenvolvimento desse setor. Entre 1965 e 1969 o total de recursos alocados ao Programa de Educação cresceu em cerca de 7,6% na Administração Direta Federal (inclusive transferências) em termos reais, crescimento esse novamente associado à instituição de novos esquemas financeiros para permitir o financiamento da expansão pretendida das atividades do Governo com o desenvolvimento do setor. Destaque-se, nesse particular, a criação do salário-educação e a vinculação, a partir de 1970, de 20% dos recursos a serem aplicados pelos Estados e Municípios por conta do Fundo de Participação.

1.1.2 A Expansão das Diferentes Categorias de Despesas

Outra forma de analisar o processo de expansão dos gastos do Gover-

no no Brasil a partir de 1947 consiste em observar o comportamento das diferentes categorias de despesas ao longo do período.

Os números a respeito, apresentados no Quadro I-1, demonstram que a expansão observada no total de gastos do Setor Público em relação ao Produto Interno Bruto do País deveu-se quase que totalmente a uma elevação acentuada nas despesas de transferência. Entre 1950 e 1970, as despesas de transferência a indivíduos, mais subsídios concedidos pelo Governo, duplicaram sua participação relativa no produto: cerca de 4%, em 1950, para 8%, em 1970. Revela isto mais uma vez o fato já observado de que o crescimento do Setor Público no período decorreu principalmente de maior participação do Governo em setores sociais.

Quanto aos investimentos, o comportamento ao longo do período foi bastante irregular. Segundo sugerem os dados do Quadro I-1, os investimentos do Governo (excluídas as atividades empresariais) teriam aumentado a taxas superiores ao crescimento do PIB no período 1947/1950, quando a relação Ig/PIB apresentou-se crescente. Entre 1950 e 1956, nota-se comportamento inverso: a queda de 4,3 para 2,7 na relação entre investimentos do Governo e o PIB sugere que a expansão das aplicações governamentais nesse período teria se processado a taxas inferiores àquelas registradas para a economia como um todo. Os investimentos voltaram a expandir-se mais rapidamente no quinquênio 1956/1960, período em que foram também assinaladas elevadas taxas de crescimento na economia. A partir de 1960, a relação Ig/PIB manteve-se relativamente constante em torno de 4,2%.

A literatura sobre desenvolvimento econômico destaca a importância da participação do Setor Público na expansão dos investimentos durante o processo de crescimento econômico. Relaciona-se, de um lado, com a necessidade de expansão da infra-estrutura econômica e social que propicia — pela criação de economias externas — condições mais favoráveis à expansão da atividade econômica no País e de outro, com a escassez de recursos para acumulação no Setor Privado do elevado volume de capital necessário ao desenvolvimento de alguns setores básicos da Indústria (Siderurgia, Energia, etc.), de forma a exigir a participação direta do Governo na expansão desses setores industriais nos primeiros estágios do processo de crescimento econômico. Conforme argumenta Musgrave¹

“ Transporte deve ser fornecido para ampliar as fronteiras e ligar os recursos naturais ao mercado. Rodovias, ferrovias e portos

Richard Musgrave, *Fiscal Systems*, (New Haven and London: Yale University Press, 1969) pp. 76-77.

QUADRO I-1
 DESPESA DO SETOR PÚBLICO POR CATEGORIA
 EM PORCENTAGEM DO PIB

ANO	CUSTEIO		TRANSFERÊNCIAS	INVESTIMENTOS EM CAPITAL FIXO			OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL (d)	TOTAL (e)
	Pessoal	Consumo		(a)	(b)	(c)		
1947	6,1	4,5	3,7	2,7	—	2,7	—	17,0
1948	6,3	4,9	3,5	3,6	—	3,6	—	18,3
1949	6,4	5,4	3,8	4,1	—	4,1	—	19,7
1950	6,4	5,3	3,9	4,3	0,2	4,5	0,2	20,3
1951	6,3	5,5	4,1	3,7	0,2	3,9	0,2	20,0
1952	5,9	5,4	4,3	3,2	0,2	3,4	0,3	19,3
1953	6,4	7,4	4,4	3,2	0,4	3,6	0,1	21,9
1954	5,4	6,6	4,2	3,3	0,9	4,2	0,2	20,6
1955	6,0	6,0	4,3	2,8	0,6	3,4	0,3	20,0
1956	7,2	5,9	5,2	2,7	0,4	3,1	0,3	21,7
1957	6,9	5,7	5,2	3,9	0,8	4,7	0,8	23,3
1958	6,6	5,8	5,8	4,7	1,3	6,0	0,4	24,6
1959	6,9	5,6	5,6	4,3	1,7	6,0	0,6	24,7
1960	6,7	6,6	5,2	4,7	1,9	6,6	0,6	25,7
1961	7,5	5,7	6,1	4,3	2,3	6,6	1,5	27,4
1962	7,6	5,0	6,6	4,5	2,4	6,9	1,0	27,1
1963	8,3	5,0	6,2	4,1	1,9	6,0	1,2	26,7
1964	8,3	4,3	6,4	4,2	1,5	5,7	1,5	26,2
1965	7,8	3,7	7,8	4,4	2,4	6,8	1,8	27,9
1966	7,8	3,9	7,9	4,0	—	4,0	1,0	24,6
1967	7,9	3,7	8,4	4,5	—	4,5	0,4	24,9
1968	7,6	3,9	9,1	4,1	—	4,1	—	24,7

Fonte: FGV/IBRE, Centro de Estudos Fiscais.

(a) Governo geral (inclusive Autarquia).

(b) Empresas públicas.

(c) Total, inclusive atividade empresarial.

(d) Inclui basicamente a aquisição de ativos existentes e participações financeiras.

(e) Exclui despesas de custeio das empresas públicas.

são requeridos como pré-requisitos para uma aplicação produtiva de capital no Setor Privado. Melhores técnicas agrícolas requerem irrigação. O uso de máquinas exige um nível mínimo de qualificação da mão-de-obra, e assim por diante. Todas essas formas de investimento, que apresentam um elevado índice de economias externas, devem ser, dessa forma, supridas por intermédio do Setor Público

Num estágio mais avançado, as possibilidades de mobilização de poupanças pelo Setor Privado tornam-se mais numerosas, de forma que o desenvolvimento de setores industriais mais sofisticados já pode ser assumido pela iniciativa privada”.

De acordo com esses argumentos, a expectativa é de uma crescente participação dos investimentos públicos — tanto sob a forma de aplicações destinadas ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica e social, quanto sob a forma de investimentos na instalação e operação de setores industriais básicos — no total de investimentos realizados durante o processo de crescimento econômico. Essa participação, todavia, tenderia a declinar após a economia haver atingido um satisfatório grau de desenvolvimento do mercado de capitais que permita uma progressiva absorção pelo Setor Privado daquelas atividades diretamente produtivas.

Observa-se nos dados apresentados acima, um substancial incremento no caso brasileiro dos investimentos realizados por intermédio de empresas governamentais. Em percentagem do PIB, os investimentos em capital fixo realizados por empresas do Governo elevaram-se de 0,2, em 1950/52, para um valor médio de 2,0, no período 1962/65, o que reflete novamente um comportamento não muito diferente daquele esperado em países em processo de desenvolvimento. É importante observar que somados os investimentos diretos do Setor Público e aqueles realizados por empresas governamentais, a participação média do Governo no total da formação bruta de capital fixo no País no período 1961/65² fica elevada para cerca de 59%.

A hipótese adicional de que após atingido um grau razoável de desenvolvimento, a participação do Governo nos investimentos totais pode declinar por força de uma participação mais efetiva do Setor Privado, está sujeita a controvérsias. De um lado, porque, embora possam expandir-se os investimentos do Setor Privado, a expansão nos investimentos totais requerida para manter uma elevada taxa de crescimento econômico pode ser ainda mais elevada³, necessitando de um contínuo esforço do Governo

2 O último ano para o qual dispõe-se de resultados completos de levantamento é 1965. O dado citado não considera ainda o investimento realizado por intermédio de empresas estaduais.

3 Entre outros motivos, pela possibilidade de elevação da relação capital/produto.

para prover os recursos necessários à continuidade do processo de crescimento. De outro, porque a própria elevação do nível de renda amplia a demanda de bens públicos cuja satisfação exige uma maior participação do Governo na economia. O aparente arrefecimento da participação do Governo nos investimentos totais no País no período 63/66, indicado pelos dados apresentados, refletem com maior probabilidade as condições de instabilidade econômica do período e não o atingimento de um ponto de inversão da tendência histórica de crescente participação na formação de capital. Embora não se disponham de dados precisos sobre os investimentos de empresas governamentais após 1965, as indicações disponíveis realçam a retomada do esforço de investimento realizado pelo Governo e as novas responsabilidades atribuídas ao Setor Público no processo de crescimento econômico.

A Expansão nas Despesas de Custeio

O comportamento das despesas de custeio ao longo do período é bastante irregular. Eliminadas as flutuações anuais, as despesas com pessoal mantêm-se mais ou menos constantes ao nível de 6% do PIB ao longo de todo o período 1947/1955. No período 1956/60 essa participação eleva-se para 7%, atingindo cerca de 8% no intervalo 1961/64. Os resultados refletem, provavelmente, uma maior liberalidade da política salarial adotada nos últimos anos do período indicado, quando os reajustamentos salariais concedidos aos servidores públicos federais teriam sido superiores à variação nos preços.

Quanto às demais despesas de custeio, uma tendência decrescente é observada a partir de 1960 no que se refere à participação relativa no PIB. É importante observar que a redução nesse tipo de gastos verifica-se a partir do instante em que se tornam manifestas as preocupações do Governo com o combate à inflação, que havia se agravado no quinquênio anterior. Reconhecido o fato de que uma das principais causas da inflação era o crescente *deficit* do Governo, e que a manutenção da política de promoção do crescimento econômico limitava as possibilidades de redução das despesas de investimento, a solução recomendada em todos os planos de Governo elaborados nesse período consistiu exatamente em reduzir as despesas com o custeio da atividade governamental. Tal disposição tornou-se, de fato, efetiva no que se refere às despesas de consumo, que declinaram em termos relativos de 6,6% do PIB, em 1960, para 3,9%, em 1968. O mesmo resultado, todavia, não foi obtido no tocante às despesas com o

pagamento de salários, principalmente em períodos anteriores a 1964. Conforme já notado acima, entre 1960 e 1963 as despesas de pessoal continuaram crescendo a taxas aceleradas em virtude da política liberal de salários que prevalecia na época, crescimento este que anulava a redução que já se vinha efetivando no que diz respeito às demais despesas de custeio. A partir de 1964 a maior rigidez introduzida na política salarial inverteu a tendência anterior, embora a redução verificada na participação relativa dos gastos de pessoal no PIB não tenha sido muito significativa.

O fato de ser o Setor Público responsável, atualmente, pela aplicação de recursos da ordem de 30% do PIB e, no mínimo, pela execução direta de 50% dos investimentos no País, chama a atenção para a necessidade de aprofundarem-se os estudos teóricos e empíricos relacionados à avaliação de resultados da atividade governamental nos diferentes setores. A nível internacional, a preocupação com o estudo das despesas do Governo tem se ampliado na medida em que maior diversificação setorial nos gastos é obtida. Essa ampliação tem resultado numa crescente produção de trabalhos focalizando diferentes aspectos relacionados às despesas do Governo, em contraposição à predominância de estudos sobre tributação, vigente até bem pouco tempo. Uma breve revisão de alguns dos principais estudos a respeito é apresentada em seguida.

1.1.3

As Contribuições Teóricas ao Estudo do Crescimento das Despesas Públicas

De maneira geral, os estudos realizados podem ser enquadrados em dois grandes grupos: a) os que tratam da análise global do crescimento dos gastos do Governo tendo em vista a explicação do processo de expansão do Setor Público numa perspectiva histórica; e b) os que abordam a análise setorial visando a identificar — e se possível quantificar — os principais fatores que explicam o volume de despesas do Governo nos diferentes setores e a conseqüente comparação com a situação efetivamente verificada.

1.1.3.1

As Análises Globais

As análises globais mais conhecidas são de autoria de Adolph

Wagner⁴ e de Peacock e Wiseman⁵. A Contribuição de Adolph Wagner ao estudo do crescimento das despesas públicas é sintetizada em termos da chamada “Lei de Wagner”, que estabelece a seguinte proposição: “À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento econômico do País”.

São de três tipos as razões oferecidas por Wagner para justificar o crescimento da importância relativa do Setor Público em países submetidos a um processo de desenvolvimento industrial. Em primeiro lugar, devido às necessidades naturais de crescimento das atividades administrativas e das despesas de segurança, que constituem o exemplo clássico de serviços que cabe ao Estado manter. Em segundo, em decorrência da pressão provocada pela industrialização e urbanização sobre a demanda de serviços de natureza social (Educação, Saúde, etc.). Em terceiro, em virtude da necessidade de intervenção direta ou indireta no processo produtivo para evitar a possível proliferação de monopólios, que seriam facilitados pelas modificações tecnológicas e crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais.

A evidência empírica da “Lei de Wagner” é geralmente apresentada em termos de um valor superior à unidade para a elasticidade das despesas do governo em relação ao nível de renda, que seria explicada, principalmente, pelo fato de um substancial número de bens públicos e semipúblicos⁶ serem “bens superiores”, isto é, teriam sua demanda incrementada à medida em que aumenta o nível de renda da comunidade em proporção mais elevada. Resultados de estudos realizados em diferentes países parecem confirmar a existência de uma elevada elasticidade-renda das despesas do governo, particularmente em períodos onde o processo de industrialização teria atingido a sua fase mais importante. O Quadro I-2, extraído de recente estudo de Richard Bird⁷, reúne alguns desses resultados.

4 Wagner apresentou suas idéias através de várias publicações durante um período de cinquenta anos a contar de 1863. Algumas de suas partes mais relevantes constam de Richard Musgrave e Alan T. Peacock (organizadores). *Classics in the Theory of Public Finance* (London: Macmillan and Co. Ltd. 1958), pp. 1-8. Podem também ser encontradas em Bernard P. Herber. *Modern Public Finance* (Homewood, I11. Richard D. Irwin, 1967).

5 Alan Peacock, e Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom* (rev. ed. London: George Allen and Unwin, 1967).

6 Discussão a respeito da natureza dos bens públicos e semipúblicos pode ser encontrada em F. Rezende da Silva, “A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro” em *Pesquisa e Planejamento*, ano I, nº 2, p. 264.

7 Richard M. Bird, *The Growth of Government Spending in Canada*, op. cit.

Note-se que, especialmente na primeira metade do século, elevados coeficientes de elasticidade-renda foram registrados na Alemanha e no Reino Unido, e que em todos os casos registrou-se expansão mais acentuada nas atividades relacionadas com a produção de serviços de natureza social, conforme indicam os respectivos coeficientes setoriais.

As informações disponíveis no caso brasileiro, embora se refiram a um período de tempo mais reduzido, não sugerem nenhuma diferença significativa de comportamento. A julgar pelos dados relativos a variações na relação despesas/PIB entre os anos extremos do intervalo 1947/1969, a elasticidade das despesas totais estaria próxima de 3, uma vez que o coeficiente mencionado praticamente duplicou no período. A elasticidade da despesa em setores sociais financiados com recursos provenientes da arrecadação de contribuições para a Previdência Social seria ainda mais elevada tendo em vista o maior incremento relativo observado nesse caso.

QUADRO I-2
EVIDÊNCIA EMPÍRICA DA “LEI DE WAGNER” *

Item	Elasticidade das Despesas do Governo em Relação à Renda Nacional		
	Reino Unido (1910-1961)	Alemanha (1913-1958)	Suécia (1913-1958)
Despesas Totais	2.11	3.90	1.49
Por Função:			
Administração	1.50		—
Serviço da Dívida	2.50	2.20	1.19
Defesa	1.78	2.20	—
Serviços Sociais	2.56	5.10	1.63
Serviços de Conservação do Meio Ambiente	1.89	3.40	1.49
Outros	—	—	1.32
Por Categoria Econômica:			
Transferências	2.94	6.5	1.42
Aquisição de Bens e Serviços	1.78	2.6	1.41

* Os dados, a partir dos quais esta tabela é calculada, não são comparáveis em cobertura ou classificação, de forma que não podem ser feitas comparações diretas entre países.

Fonte: Richard M. Bird. *The Growth of Government Spending in Canada*, (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970), p. 73.

A Limitação ao Crescimento Imposta pelas Possibilidades de Expansão da Receita

A despeito de reconhecerem os efeitos da industrialização e urbanização sobre o crescimento da demanda de bens e serviços produzidos pelo governo, Peacock e Wiseman argumentam, por outro lado, que as possibilidades de crescimento dos gastos seriam limitadas pelas possibilidades de expansão da receita, isto é, pelo limite considerado tolerável pela comunidade no que se refere à carga tributária imposta pelo governo. Esse limite, segundo eles, poderia ser superado em ocasiões especiais de grandes guerras ou de crises de depressão econômica, durante as quais o governo lançaria mão de medidas extraordinárias para elevar o volume de arrecadação. Após vencida a resistência à elevação da carga tributária, o retorno a níveis prevaletentes anteriormente ao período de guerra seria altamente improvável, uma vez que a demanda insatisfeita em períodos anteriores devido à restrição imposta pela disponibilidade de recursos absorveria o montante a ser liberado com a redução das despesas militares ou de finalidade anti-depressiva, principalmente sob a forma de incremento de programas de natureza social. Ademais, esse incremento em programas de natureza social poderia ser também resultado de uma maior preocupação do governo com os problemas sociais e de bem-estar da comunidade, que tenderia a verificar-se em períodos de pós-guerra⁸. O crescimento relativo das despesas do governo, de acordo com a hipótese apresentada, não se faria, portanto, de forma contínua, mas sim, mediante alternância de períodos de relativa estabilidade com períodos de rápido crescimento.

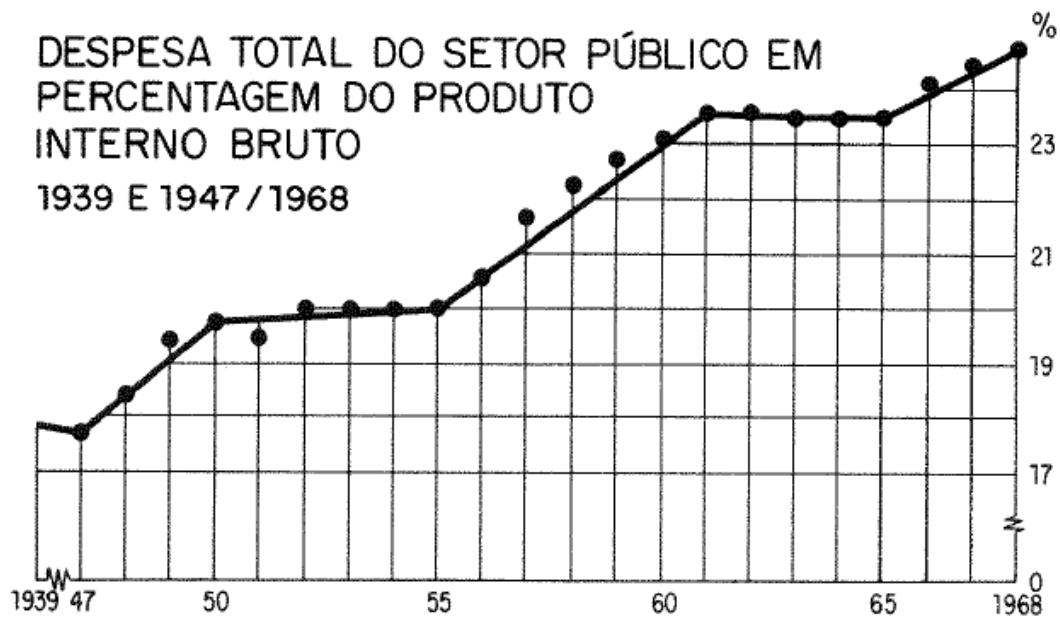
Da mesma forma que a “Lei de Wagner”, a hipótese estabelecida por Peacock e Wiseman tem sido submetida a inúmeras tentativas de verificação empírica em diferentes países, além, evidentemente, do caso do Reino Unido, cuja análise deu origem às proposições estabelecidas. A investigação orienta-se no sentido de tentar identificar a ocorrência do chamado “efeito-translação” que, de acordo com a hipótese de Peacock e Wiseman, representaria o deslocamento para cima da curva de despesas em determinado período como consequência imediata de uma das perturbações sociais mencionadas (guerras e depressões, por exemplo). Gupta⁹ de-

8 Ver Alan T. Peacock e Jack Wiseman, *op. cit.*, p. XXXIV. Ver também uma discussão mais ampla sobre o assunto em F. Rezende, *op. cit.*, pp. 247-251.

9 Shikshankar P. Gupta, “Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Series Analysis”, *Public Finance*, XXII, 4, (1967).

GRÁFICO I-2

DESPESA TOTAL DO SETOR PÚBLICO EM
PERCENTAGEM DO PRODUTO
INTERNO BRUTO
1939 E 1947/1968



monstra a ocorrência do efeito translação em vários países, testando estatisticamente a relação entre despesas do governo e o nível de renda em períodos anteriores e posteriores a grandes perturbações sociais. O efeito da II Guerra Mundial sobre o crescimento das despesas públicas foi verificado no Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Canadá. Nos casos dos Estados Unidos e Canadá, todavia, o efeito mais importante teria sido o da Grande Depressão. O Gráfico I-2 apresenta a versão do problema para o caso brasileiro e é extraído de recente estudo sobre a expansão do Setor Público no Brasil¹⁰. A hipótese aí apresentada é de que a política de financiamento da expansão dos gastos, com a utilização do mecanismo inflacionário, observado principalmente no período 1956/60 e as novas perspectivas implantadas pelo Governo Revolucionário a partir de 1964, constituíram os fatores que explicam o deslocamento na curva de despesas observado nesses mesmos períodos.

É importante observar que, de um lado, a hipótese de Wagner salienta o efeito do crescimento da demanda sobre a expansão dos gastos governamentais. E, de outro, Peacock e Wiseman destacam o efeito dos fatores que limitam o crescimento da oferta sobre as possibilidades efetivas de expansão dos gastos. A conjugação das duas hipóteses fornece um modelo de expansão que se ajusta à experiência brasileira dos últimos vinte anos, conforme mostra o Gráfico I-2. Os coeficientes de elasticidade-renda calculados com base nos valores agregados das despesas efetivamente realizadas refletem, na verdade, a elasticidade do sistema tributário — que seria alterada toda vez que perturbações sociais dessem oportunidade à realização de reformas — e não a elasticidade da demanda de serviços produzidos pelo governo.

1.1.3.2

As Contribuições ao Estudo dos Determinantes dos Gastos nos Diferentes Setores

Os estudos mais recentes centralizam-se na identificação e quantificação das principais variáveis que podem ser consideradas como influenciando significativamente as despesas com os bens e os serviços produzidos pelo governo. Uma listagem das principais variáveis usualmente consideradas como afetando o nível e a composição setorial das despesas do

10 F. Rezende, *op. cit.*, p.252.

governo, extraída de estudo de Frederick Pryor¹¹ é apresentada abaixo,

Variáveis que afetam simultaneamente a demanda e a oferta de bens públicos e semipúblicos

- renda *per capita* (afeta não apenas a demanda mas também a capacidade de tributação e o custo dos serviços governamentais)
- riqueza *per capita* (opera no mesmo sentido da renda *per capita*)
- densidade populacional (influencia a demanda de alguns serviços, tais como estradas, assim como o custo de produção de outros serviços, tais como o fornecimento de transporte público à população escolar)

Variáveis que afetam principalmente a demanda de bens públicos e semipúblicos

- urbanização
- industrialização
- distribuição da renda
- nível de instrução
- estrutura etária da população
- tamanho da população
- quantidade de serviços da mesma espécie produzidos alternativamente pelo Setor Privado

O crescimento populacional exerce efeito direto sobre o volume de bens públicos e semipúblicos. Um maior número de habitantes implica a necessidade de crescimento dos serviços de segurança, o aumento do número de escolas, a ampliação dos serviços assistenciais e de saúde pública, etc. Se esse crescimento populacional é ainda acompanhado por incrementos mais que proporcionais na população urbana e por um alargamento da base da pirâmide etária – como é provável em países em processo de desenvolvimento – os efeitos sobre as necessidades de

¹¹ Frederick Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, INC., 1968), pp. 53-55.

expansão dos bens públicos e semipúblicos são ainda, provavelmente, mais acentuados. Incrementos na urbanização, que geralmente acompanham o processo de industrialização, aumentam a demanda de serviços urbanos (ruas, praças, trânsito, saneamento, polícia, bombeiros, etc.) e ampliam mais que proporcionalmente, para um dado crescimento populacional, as necessidades de escolas, hospitais, creches, ambulatórios, etc. Por outro lado, modificações na estrutura etária da população tendem a reforçar ainda mais a demanda de serviços culturais e assistenciais. Se as alterações implicam aumento da população jovem (alargamento da base da pirâmide) o efeito será maior sobre a necessidade de gastos em escolas, assistência médica, ambulatórios especializados, etc. Se a modificação refere-se ao aumento da população inativa por idade elevada, ampliam-se as necessidades de gasto de transferência com pensões, aposentadorias, etc.

Variáveis que afetam principalmente a oferta de bens públicos e semipúblicos

– número de unidades diretamente envolvidas na produção de determinado serviço (afeta os custos pelo aumento das dificuldades de coordenação)

– qualidade de produção (por exemplo: uma maior relação professor/aluno implica maior volume de despesas por aluno matriculado)

– transferências intergovernamentais (influi não apenas no montante de gastos mas na própria composição setorial)

– nível salarial dos servidores públicos.

Os estudos dos determinantes dos gastos do Governo objetivam quantificar as necessidades de despesa nos diferentes setores. Estas seriam, portanto, influenciadas:

i) pelo crescimento vegetativo da demanda, pelos diferentes bens públicos e semipúblicos produzidos pelo Governo, que seria determinado pelo ritmo de crescimento econômico, pelas modificações estruturais na economia e por fatores de natureza demográfica;

ii) pela situação atual no que se refere à existência de demanda insatisfeita no período considerado;

iii) pelo grau de complementaridade exercido pelo Setor Privado no que se refere à produção dos bens considerados;

iv) pelo deslocamento da demanda provocado pela criação de novos tipos de bens públicos, que acompanha o desenvolvimento econômico do País. À medida que se eleva o nível de renda *per capita* e o padrão de vida da população, aumenta a sua disponibilidade de tempo que pode ser dedicada a atividades recreativas de uso coletivo como, por exemplo, praias, jardins, etc. Por outro lado, o próprio processo de crescimento pode gerar deseconomias externas sob a forma de poluição do meio ambiente, que cabe ao Governo combater;

v) pela ênfase atribuída pelo Governo aos objetivos de crescimento econômico e de redistribuição da renda nacional.

Este último ponto é extremamente importante, tendo em vista que altera significativamente o grau em que as necessidades de gastos poderiam ser determinadas apenas pela quantificação do volume de aplicações necessário para equilibrar a oferta e a demanda nos diferentes setores.

Nos setores da infra-estrutura econômica a expansão dos gastos poderia relacionar-se muito mais com a necessidade de eliminar obstáculos à expansão da atividade econômica, com o provável efeito multiplicador da expansão dos gastos sobre a taxa de crescimento da capacidade produtiva da economia e com o papel atribuído ao Governo no processo de desenvolvimento.

Os mesmos argumentos justificam a intervenção estatal em atividades diretamente produtivas, visando ao desenvolvimento de setores industriais onde o volume de capital inicial necessário é elevado e onde os prazos de maturação dos investimentos são longos, setores esses cujas características impedem uma participação mais efetiva do Setor Privado nos estágios iniciais do desenvolvimento. Tal é o caso, por exemplo, em que o Estado passa a executar atividades empresariais no campo da produção e transmissão de energia elétrica, produção de aço, carvão, petróleo, etc.

Nos setores ligados ao desenvolvimento da infra-estrutura social (Educação, Saúde, etc.) deveriam ainda ser considerados os efeitos redistributivos desses tipos de gastos e a sua própria relação com a taxa de crescimento. É fora de dúvida que os recentes argumentos sobre o papel da educação no processo de desenvolvimento econômico tem levado a uma expansão mais acentuada das despesas governamentais com atividades educativas que não estariam associadas apenas à evolução da demanda dos respectivos serviços.

Os fatores assinalados nos parágrafos anteriores contribuem para explicar o pouco sucesso até agora obtido nos estudos econométricos que objetivam avaliar empiricamente as hipóteses estabelecidas. De maneira geral, os estudos realizados procuram estimar funções de consumo para os bens públicos e semipúblicos mediante análise de regressão das estatísticas

referentes ao volume de despesas em cada setor e a variáveis que, *a priori*, seriam consideradas relevantes em cada caso. De maneira geral, utiliza-se análise *cross-section*, seja considerando informações disponíveis para diferentes países, seja para diferentes estados do mesmo país. Em alguns poucos casos, são utilizadas séries históricas no teste mencionado.

Em qualquer caso, 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 oferta¹² que, por sua vez, seria limitado pela disponibilidade de recursos e pelas condições institucionais existentes para sua aplicação. Isto explica porque 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 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 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.¹³ 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

12 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.

13 R. A. Musgrave, *op. cit.*, pp. 110-118.

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 um elevado grau de correlação entre o nível de desenvolvimento e os 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 variáveis¹⁴ 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:¹⁵

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 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 o principal a explicar as 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,

14 Em terminologia econométrica diz-se que há multicolinearidade entre as variáveis consideradas o que não permite separar os efeitos individuais.

15 Frederick L. Pryor, *op. cit.*, pp. 284-287.

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 Lotz¹⁶ denota uma maior preocupação com o estudo dos problemas específicos dos países subdesenvolvidos. O aspecto a salientar do estudo de Lotz é que ele 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 na medida em 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 na taxa de alfabetização.¹⁷

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.¹⁸

Outra observação interessante diz respeito à tendência para que a relação despesas/PIB, no que se refere a gastos incluídos na categoria

16 Joergen R. Lotz, "Patterns of Government Spending in Developing Countries". *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Nº 2, junho 1970.

17 A explicação fornecida é de que esse resultado pode estar relacionado com o fato de o processo de urbanização exigir que o Governo substitua o Sistema de Previdência Social, que geralmente faz parte da organização familiar da atividade produtiva que prevalece nas áreas rurais.

18 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.

“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 relacionados com a infra-estrutura econômica, essa conclusão reforça o argumento apresentado acima 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 por maior facilidade de 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.¹⁹ Como a maioria dos países da amostra teriam um alto coeficiente Exp./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. 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

19 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.

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 tributação 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 semipúblicos. 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 da 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.

1.1.4 As Contribuições Teóricas e a Avaliação do Desempenho do Setor Público

Do ponto de vista da análise econômica duas preocupações fundamentais deveriam ser consideradas com o propósito de avaliar os resultados da atividade governamental a partir de análise das informações sobre a composição e o crescimento das despesas do Governo. A primeira constitui-se numa abordagem macroeconômica que objetivaria mostrar — e, se possível, quantificar — a relação entre volume de gastos (total e por setores) e os grandes objetivos nacionais de crescimento econômico, distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. A segunda refere-se a uma análise setorial que teria por objetivo identificar o grau em que a participação do Governo nos diferentes setores é compatível com as respectivas necessidades, que poderiam ser medidas

tanto do ponto de vista do atendimento integral da demanda existente quanto do ponto de vista do atingimento das metas físicas estabelecidas pelo Governo.

No primeiro caso, os problemas a serem considerados são muito mais amplos do que as possibilidades do presente trabalho, que pretende considerar o assunto apenas sob o ângulo limitado da análise da estrutura das despesas governamentais. Daí a razão pela qual a ênfase é colocada em um estudo setorial que tem por finalidade analisar o caso brasileiro dentro da perspectiva referida na segunda das preocupações mencionadas.

Um estudo dos determinantes dos gastos nos diferentes setores tendo em vista a quantificação das respectivas necessidades constituiria, assim, um dos requisitos importantes para a avaliação pretendida. Na medida em que análises econométricas pudessem fornecer estimativas concretas de qual a necessidade de gastos no Setor de Saúde, por exemplo, para satisfazer a demanda existente,²⁰ o desempenho do Governo nesse setor poderia ser avaliado mediante comparação entre o volume de despesas efetivamente realizadas e as respectivas necessidades, isto é, poderiam ser quantificados “coeficientes de desempenho” para os diferentes setores, mediante relação entre despesas e necessidades do tipo:

$$P_j = \frac{D_j}{N_j}$$

Um coeficiente P_j menor do que 1 indicaria, portanto, que as despesas no programa j teriam sido inferiores às respectivas necessidades. No caso de as necessidades terem sido fixadas com base no atendimento integral da demanda existente, esse resultado poderia ser devido: (1) a deficiências no próprio processo de planejamento (que não estaria avaliando as necessidades setoriais com a suficiente precisão); (2) a divergências entre as manifestações individuais de preferência — refletidas nas estimativas de demanda — e as decisões governamentais sobre os setores prioritários (no caso específico de serviços classificados como de Bem-Estar Social isto poderia ocorrer, por exemplo, no caso em que as decisões do Governo enfatizassem a necessidade de sacrificar os níveis presentes de bem-estar em benefício de uma maior canalização de

²⁰ É imediata a adaptação no caso de as necessidades serem avaliadas do ponto de vista da concretização das metas setoriais do Governo. Neste caso, bastaria estimar, por exemplo, qual a necessidade de gastos no Setor de Educação para elevar o número de matrículas em 20% (se esta fosse a meta estabelecida).

recursos para setores diretamente ligados à promoção do crescimento econômico), e (3) a limitações institucionais, que dificultam um maior ajustamento das decisões do Governo no que respeita à alocação de recursos às respectivas necessidades setoriais (seria o caso, por exemplo, da rigidez provocada pela vinculação prévia de receita a determinados setores). No caso de as necessidades terem sido estimadas com base no volume de gastos necessários para atingir as metas fixadas pelo Governo, um coeficiente *a posteriori* menor do que 1 deveria refletir principalmente as divergências existentes entre a programação e a execução, isto é, as dificuldades institucionais que impedem a implementação efetiva dos programas inicialmente elaborados.

Na hipótese de o resultado apresentar um coeficiente P_j maior do que 1, estaria indicando que as despesas no programa j teriam sido superiores às respectivas necessidades. Independente do critério adotado para estimação das necessidades, as razões desse resultado estariam provavelmente associadas a deficiências no processo de planejamento ou a limitações institucionais de qualquer um dos dois tipos mencionados no parágrafo anterior.

A comparação de coeficientes de desempenho de diferentes setores poderia, assim, indicar quais as possíveis distorções verificadas na alocação setorial dos recursos do Governo, de forma a permitir a adoção das medidas essenciais para os ajustamentos que se fizerem necessários. Outra possibilidade interessante seria a de avaliar diferenças regionais (ou estaduais) no que se refere ao desempenho no mesmo setor com o propósito de identificar em que medida a alocação de recursos por parte dos governos locais diverge das prioridades estabelecidas pelo Governo Federal. Uma descrição mais ampla da metodologia especialmente adaptada a esta última finalidade é apresentada no Capítulo V, tendo em vista a sua importância para a análise dos problemas de integração do planejamento estadual no planejamento federal.

A dificuldade de quantificação dos mencionados coeficientes de desempenho no presente estágio das investigações prende-se à insuficiência dos conhecimentos até agora acumulados quanto aos determinantes das necessidades de gasto a partir da quantificação da demanda setorial. Como vimos, as tentativas efetuadas até o momento não foram satisfatórias na medida em que os resultados obtidos nos estudos econométricos refletem, principalmente, as condições impostas pela limitação de receita à expansão dos gastos nos determinados setores. A repetição do mesmo método no caso brasileiro — isto é, a estimação econométrica de funções que procurem explicar quais os determinantes dos gastos nos diferentes setores a partir de análise *cross-section* das informações relativas aos diferentes Estados — não é, pois, recomendável, pelo menos até

que um melhor conhecimento de todas as limitações e restrições existentes seja obtido de forma a permitir uma melhor especificação das funções a serem testadas. Reforça o nosso ponto de vista a observação de Richar Bird,²¹ abaixo transcrita:

“... Pode-se, com bastante propriedade, ser cético a respeito de qual teria sido o resultado da maioria dos estudos quantitativos até agora realizados sobre o comportamento das despesas públicas, em termos de melhorar o nosso conhecimento do assunto. Todavia, as virtudes de um modelo formal para forçar uma análise mais explícita do problema e para permitir o teste satisfatório de hipóteses permanecem grandes, e como será argumentado mais adiante, uma intensificação de estudos desse tipo poderá ser útil. No presente momento, contudo, considero que o rendimento (em termos de um maior conhecimento do assunto) de estudos que adotem uma abordagem alternativa para o estudo do problema -- uma orientação baseada na análise do comportamento histórico -- deve ser muito mais satisfatório”.

Essa abordagem, isto é, a realização de uma análise histórico-institucional da estrutura dos gastos, parece-nos exatamente aquela que pode contribuir para melhor conhecimento das características do Setor Público Brasileiro no que se refere à distribuição funcional dos gastos tanto a nível federal quanto a nível estadual. Um refinamento posterior -- a constituir uma segunda etapa da pesquisa -- deverá necessariamente prosseguir na linha de estudos quantitativos dos determinantes das necessidades de gastos nos diferentes setores, tendo em vista a quantificação de coeficientes de desempenho na forma sugerida.

1.1.5

As Etapas e os Objetivos do Trabalho

Tendo em vista as considerações do item anterior, o estudo inicia-se, necessariamente, com uma análise das informações disponíveis sobre a estrutura funcional dos gastos realizados tanto pelo Governo

21 Richard Bird, *The Growth of Government Spending in Canada*, (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970), p. 10.

Federal quanto pelos Governos Estaduais. O ponto importante a salientar é que as informações utilizadas referem-se ao Setor Público Consolidado em cada nível de governo, isto é, incluem todas as despesas efetuadas por intermédio do Governo Central, Autarquias e Fundações.²² A própria consolidação das informações constitui em si mesmo um objetivo à parte tendo em vista a importância dos dados obtidos.

A análise da estrutura funcional dos gastos do Governo Federal é apresentada no Capítulo II, e dos Governos Estaduais no Capítulo III. A ênfase, em qualquer caso, consiste em identificar os principais fatores que explicam as variações anuais e as diferenças interestaduais no que se refere à alocação setorial dos recursos tendo em vista o objetivo de fornecer os esclarecimentos necessários a uma posterior quantificação.

O Capítulo IV reúne os resultados consolidados do Setor Público Brasileiro e trata da aplicação de um método substitutivo para a avaliação do seu desempenho, levando em conta as limitações existentes a uma abordagem mais sofisticada. O procedimento adotado consiste apenas na realização de comparações internacionais de razões despesas/PIB nos diferentes setores, levando em conta possíveis diferenças associadas ao grau de desenvolvimento ou à localização geográfica das unidades incluídas na amostra. O mesmo procedimento é repetido nos casos dos Governos Estaduais — e nestes casos talvez com mais propriedade — uma vez que se torna possível identificar em que medida os padrões observados em cada Estado divergem dos padrões médios nacionais. No que se refere aos Estados, procura-se ainda verificar o grau de integração das decisões locais — refletidas na distribuição funcional das despesas — com as prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento nos períodos correspondentes. Tal problema é de extrema importância na análise global do desempenho do Setor Público, considerando-se a importância relativa dos Estados no total do Setor Público — cerca de 40% do total de despesas em 1969.

O capítulo restante trata da apresentação de problemas que encerram repercussões importantes do ponto de vista de programação dos gastos governamentais. Nesse capítulo procuramos chamar a atenção para o fato de que a despeito da ênfase generalizada na adoção de novas técnicas orçamentárias, alguns fatores contribuem para impedir que do ponto de vista de repercussões sobre o processo de programação esta tentativa represente algo mais que a simples mudança na estrutura formal de apresentação do orçamento.²³ Como o desempenho posterior

22 Exclui apenas a atividade empresarial.

23 Embora valha a pena notar que melhorias significativas tenham sido observadas de um ponto de vista estritamente financeiro, isto é, no sentido de que o orçamento reflita, de fato, as efetivas possibilidades de execução.

está, de certa forma, associado à melhoria da programação, a identificação desses fatores é importante para qualquer apreciação das causas dos resultados observados e das possíveis soluções.

É bastante provável que muitos dos fatores que venham a ser identificados como os mais importantes do ponto de vista de se constituírem em elementos impeditivos de uma maior racionalização no planejamento das despesas do Governo já sejam conhecidos dos elementos encarregados da realização desse planejamento. Neste caso, a maior virtude do presente trabalho constituiria, talvez, a apresentação sistemática dos fatores limitativos, de suas prováveis implicações, e na quantificação de sua importância. Por outro lado, esperamos que os resultados da análise forneçam os subsídios necessários ao aprofundamento dos estudos econométricos de identificação dos determinantes das necessidades setoriais, o que constitui elemento importante para o aperfeiçoamento do processo de programação das despesas do Governo.

II A DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL

2.1 A Estrutura Funcional dos Gastos e as Modificações Estruturais no Período 1965-1969

2.1.1 A Importância Relativa dos Principais Setores

Os resultados principais da desagregação funcional das despesas da União ao longo do período 1965-1970 são apresentados no Quadro II-1, que consolida gastos realizados pela Administração Direta e pelas Autarquias Federais.¹

A consolidação do Setor Público Federal inclui as despesas realizadas diretamente pela administração central e aquelas realizadas por intermédio da administração descentralizada: Autarquias e Fundações. Não inclui, todavia, os gastos efetuados por Autarquias que exerçam atividade empresarial.

A análise da estrutura das despesas do ponto de vista da importância relativa dos diferentes setores destaca a participação governamental no desenvolvimento da infra-estrutura de transportes (principalmente rodoviários) e na expansão dos programas relacionados à promoção do bem-estar social (Previdência e Assistência). Esses dois setores tomados em conjunto representam pouco menos de 50% das despesas executadas pelo Governo Federal em 1969 (29% correspondem à participação de Trabalho, Previdência e Assistência e 18% a Transportes e Comunicações).

Seguem-se, em ordem de importância, os Setores de Defesa e Segurança (8.7), Saúde e Saneamento (6.9), Administração Geral (6.8)², Educação (3.8) e Agricultura (1.7). Os demais itens incluídos no Quadro II.1 referem-se às atividades que são executadas principalmente por empresas governamentais ou por órgãos que, embora sejam juridicamente definidos como Autarquias, exercem atividades de natureza tipicamente empresarial e que, por este motivo, não estão incluídos na consolidação apresentada.³ Daí, a razão da insignificância dos valores atribuídos a esses setores que se referem principalmente a transferências da União para as empresas (como é o caso do Setor de Energia) ou a operações de regularização de estoques de café no caso do Setor de Indústria e Comércio. A análise da importância da atividade empresarial do Estado será objeto de um próximo trabalho.

Vale a pena destacar a magnitude das despesas com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública e com as transferências federais para Estados e Municípios. O primeiro representou cerca de 16% do total das despesas realizadas em 1969 e as transferências intergovernamentais mais de 5% do mesmo total. A substancial parcela de recursos destinada a atender aos compromissos com a dívida pública deve-se às alterações efetuadas na política de financiamento do *deficit* orçamentário que substituiu o mecanismo inflacionário pelo mecanismo não inflacionário de emissão de títulos do Governo. Como esses títulos estão sujeitos à

2 No levantamento realizado e mesmo na classificação orçamentária, as despesas de Administração Geral aparecem artificialmente elevadas pela inclusão nesse item de encargos financeiros da União que, na verdade, não teriam nenhuma vinculação ao setor. Tal é o caso, por exemplo, das despesas com a transferência de recursos para Estados e Municípios por conta de dispositivos constitucionais, e das despesas com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Esses itens, pela sua importância, são individualizados no Quadro I para não destorcer a apreciação da importância relativa dos diferentes setores.

3 A lista completa das "Autarquias Empresariais" é encontrada em trabalho do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, sobre o Setor Público Federal descentralizado.

correção monetária, a posterior necessidade de cobrir os encargos assumidos é responsável pelo acréscimo de despesas dessa natureza em períodos recentes. As transferências intergovernamentais, por seu turno, resultam da participação de Estados e Municípios na receita tributária da União instituída pela reforma tributária de 1967.

QUADRO II-1
DESPESAS DA UNIÃO SEGUNDO OS SETORES – 1969

Setores	Cr\$ milhões	Em % do Total
I – Governo e Administração	1.905	6,8
II – Agricultura e Recursos Naturais	487	1,7
III – Energia	638	2,3
IV – Transportes e Comunicações	4.965	17,6
V – Indústria e Comércio	386	1,4
VI – Educação	1.073	3,8
VII – Habitação e Serviços Urbanos	58	0,2
VIII – Saúde e Saneamento	1.926	6,9
IX – Trabalho, Previdência e Assistência	8.134	28,9
X – Defesa e Segurança Pública	2.439	8,7
XI – Transf. a Estados e Municípios	1.525	5,4
XII – Dívida Pública	4.599	16,3
Total Geral	28.135*	100,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

* O total geral não inclui parcela correspondente a transferências para o FGTS.

A importância do Setor de Previdência e Assistência (cerca de 1/3 do total de gastos) deve-se totalmente à atuação do INPS que é responsável pela aplicação dos recursos correspondentes à arrecadação das contribuições para a Previdência Social. Cerca de 60% dos Cr\$ 6,8 bilhões que correspondem ao volume de recursos manipulados pelo INPS⁴,

4 Esse total inclui cerca de Cr\$ 5,8 bilhões de arrecadações para a Previdência Social e Cr\$ 1 bilhão de outras receitas.

são utilizados no pagamento de pensões, aposentadorias, salário-família, auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-natalidade e outras transferências diretas para indivíduos, que constituem a principal finalidade do Programa de Previdência Social. As despesas com Assistência Médico-Hospitalar, incluídas no Programa de Saúde, absorvem cerca de 25% do mesmo total e o restante corresponde, aproximadamente, a outras despesas de transferências e a gastos com a administração do programa. Como as contribuições para a Previdência Social não estão incluídas no orçamento do Governo, a importância desse programa não fica devidamente salientada pela verificação isolada do orçamento federal. Este fato não constitui, inclusive, particularidade específica do Programa de Previdência Social, uma vez que 33,6% dos recursos mobilizados pela União não são incluídos no orçamento do Governo Federal conforme indicam os dados do Quadro II-2.

QUADRO II-2
RECEITA DO GOVERNO E DE AUTARQUIAS FEDERAIS * - 1969

Especificação	Valor (Cr\$ milhões)
Receita Orçamentária do Governo Federal	15.984
Contribuições para Previdência Social	5.755
Receita própria de Autarquias	2.332
Total	24.071

Fontes: MF/IGF e FGV/IBRE/CEF.

* Não inclui as chamadas "Autarquias Empresariais".

A observação do fato de que o orçamento não inclui o total de recursos movimentados pelo Governo Federal é importante para corrigir possíveis distorções de interpretação do esforço do Governo nos diferentes programas que possam resultar da análise isolada da estrutura funcional das despesas incluídas no orçamento. Este inclui apenas os recursos aplicados pela Administração Direta e uma pequena parcela de recursos aplicados por Autarquias provenientes de transferências à conta do orçamento federal. Devido à mencionada tendência para especialização das funções, a Administração Direta tem progressivamente se reservado o papel de produtora dos bens públicos tradicionais (justiça

Defesa e Segurança) e a realização de tarefas de planejamento e controle da execução das demais atividades. A magnitude da distorção é refletida nos dados apresentados no quadro a seguir (Quadro II-3).

QUADRO II-3
ESTRUTURA FUNCIONAL DAS DESPESAS DA UNIÃO
EM % DO TOTAL – 1969

Setores	Despesas Incluídas no Orçamento	Despesas Consolidadas
I – Governo e Administração	10,5	6,8
II – Agricultura e Recursos Naturais	2,0	1,7
III – Energia	3,4	2,3
IV – Transportes e Comunicações	18,7	17,6
V – Indústria e Comércio	0,2	1,4
VI – Educação	5,9	3,8
VII – Habitação e Serviços Urbanos	0,3	0,2
VIII – Saúde e Saneamento	2,1	6,9
IX – Trabalho, Previdência e Assistência	10,8	28,9
X – Defesa e Segurança Pública	13,1	8,7
XI – Transf. a Estados e Municípios	8,2	5,4
XII – Dívida Pública	24,8	16,3
Total Geral	100,0	100,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

Nota-se que, considerando apenas as despesas orçamentárias, a participação relativa das despesas com Defesa e Segurança e com Administração Geral fica grandemente superestimada, enquanto a participação das despesas que refletem a interferência do Governo em atividades relacionadas à promoção do bem-estar social (Trabalho, Previdência e Assistência e Saúde) é subestimada, isto é, a não consolidação dos gastos proporciona uma visão errada do esforço do Governo Federal no que respeita ao desenvolvimento dos diferentes setores de atividade.

A observação agregada dos totais de gastos em cada programa a partir dos dados apresentados no Quadro II.1, ainda não fornece uma visão precisa da destinação setorial dos recursos federais. Os setores ali consi-

dados são classificações bastante gerais que englobam um conjunto de atividades afins mas cuja execução pode ser orientada para objetivos diferentes. No Setor de Educação, por exemplo, englobam-se os Programas de Ensino Superior, Médio, Primário, Técnico-Profissional, Educação Física e Desportos, Assistência e Difusão Cultural e Ensino Especializado. Nesse caso, a construção de um grande estádio de futebol, por exemplo, que absorve uma parcela substancial de recursos, apareceria nos dados agregados como investimento em Educação, o que, conforme os objetivos da análise, pode distorcer os resultados a serem apresentados. Isso não significa, evidentemente, que a construção do estádio não possa ser justificada mas apenas que não fica perfeitamente identificado o destino do gasto pela observação dos dados agregados a nível de funções.

Os mesmos problemas existem em todos os demais setores. Os dados agregados para a saúde não identificam se o Governo enfatiza a ação *a priori*, isto é, as atividades relacionadas à prevenção de doenças ou a ação *a posteriori*, que consiste em prover o tratamento específico. No Setor de Agricultura estão normalmente englobadas atividades de pesquisa e experimentação agrícola, fomento à produção, colonização e reforma agrária, abastecimento, etc., cuja identificação é importante para avaliar a prioridade e a *performance* do Governo no que respeita aos objetivos globais estabelecidos para o setor.

Os comentários anteriores sugerem a necessidade de identificar, dentro dos valores agregados das despesas em cada função, apresentados anteriormente, quais os programas mais importantes do ponto de vista do volume de recursos aplicados pelo Governo Federal.

Para as despesas classificadas em Trabalho, Previdência e Assistência, que absorveram em 1969 Cr\$ 8,1 bilhões (cerca de 1/3 dos gastos totais), já ficou acima estabelecida a predominância do Programa de Previdência Social. Este é responsável, no mesmo ano, por gastos da ordem de Cr\$ 7,3 bilhões, ou seja, praticamente a totalidade dos recursos atribuídos ao setor. É importante notar ainda que do montante atribuído ao Programa de Previdência Social, Cr\$ 6 bilhões, aproximadamente, correspondem a transferências diretas de recursos financeiros a indivíduos sob a forma de aposentadoria, pensões e outras formas de auxílio, isto é, cerca de 25% dos recursos arrecadados pela União retornam imediatamente ao Setor Privado sob a forma de transferências financeiras, para os indivíduos situados nas classes inferiores de renda, que são os principais beneficiários desse programa. Esse efeito redistributivo das despesas governamentais, que é encontrado também sob forma indireta em outros programas mantidos pelo Governo, conforme será notado na análise que se segue, contribui em muitos casos para

superar uma eventual regressividade do sistema tributário de forma a produzir um efeito positivo sobre a distribuição da renda no sentido de beneficiar as classes de menor poder aquisitivo. Como em países em processo de desenvolvimento são muitas vezes conflitantes os objetivos de utilizar o sistema tributário com o duplo propósito de aumentar a arrecadação (para financiar os projetos de desenvolvimento) e redistribuir a renda nacional, a utilização da política de despesas com a finalidade de compensar eventuais efeitos adversos sobre a distribuição da renda do sistema tributário consiste numa possível forma de conciliar os dois objetivos.⁵

Dos Cr\$ 5 bilhões aplicados em Transportes e Comunicações em 1969, mais da metade (Cr\$ 2,7 bilhões) corresponde a gastos com o Programa de Transporte Rodoviário (construção e manutenção de rodovias); da parcela restante, a destinação principal refere-se a subsídios concedidos a empresas governamentais ou privadas que operam nos Setores de Transporte Ferroviário, Marítimo e Aeroviário (em ordem de importância). O total dos subsídios concedidos a esses setores em conjunto foi da ordem de Cr\$ 770 milhões em 1969, embora seja interessante notar que em termos reais os subsídios concedidos apresentam-se decrescentes no período 1965-1969 (o montante concedido em 1965 a preços de 1969 foi de Cr\$ 1.440 milhões), como resultado da decisão governamental de introduzir maior eficiência operacional nas empresas do Governo. É bem verdade, todavia, que na medida em que os subsídios são absorvidos principalmente com propósitos de cobertura do *deficit* operacional da Rede Ferroviária Federal, que resulta em parte da manutenção de preços mais baixos no transporte suburbano de passageiros, os subsídios concedidos exercem também um importante efeito redistributivo sobre a Renda Nacional na medida em que os usuários desse tipo de transporte são indivíduos situados nas classes inferiores da distribuição.⁶

A discriminação completa dos principais programas do ponto de vista da absorção de recursos federais em 1969, com a identificação adicional do principal tipo de gasto realizado, é apresentada no Quadro II-4. Além da ênfase já mencionada nos Programas de Previdência Social e Transporte Rodoviário, colocam-se, ainda, entre os dez principais itens de despesa da Administração Federal os Programas de Defesa Nacional,

5 A quantificação dos efeitos redistributivos das despesas do Governo e sua relação com informações semelhantes sobre o sistema tributário constituem objetivo específico de projeto de pesquisa a ser desenvolvido pelo IPEA/INPES em 1972.

6 Ver nota de rodapé nº 5.

Assistência Médico-Hospitalar e Ensino Superior. Esses cinco programas apenas (de uma lista de 57 apresentada no Anexo I) correspondem, em seu conjunto, a mais de 50% do total de despesas realizadas no ano. Os demais itens apresentados no Quadro II.4 absorveram cerca de 30% das despesas realizadas, de tal forma que apenas os dez itens relacionados respondem por mais de 80% da despesa da União em 1969.

QUADRO II.4
DESPESAS DA UNIÃO SEGUNDO OS PRINCIPAIS
PROGRAMAS E PRINCIPAIS ITENS DE DESPESA

1969

Especificação	Cr\$ milhões	Em % do Total
Previdência Social	7.349	26,1
(Aposentadorias e pensões)	(5.996)	(21,3)
Dívida Pública*	4.599	16,4
(Pagamento de juros e amortizações)	(4.599)	(16,4)
Transporte Rodoviário	2.708	9,6
(Construções de rodovias)	(1.354)	(4,8)
Defesa Nacional	2.166	7,7
(Pagamento de pessoal)	(1.647)	(5,9)
Assistência Médico-Hospitalar	1.670	5,9
(Subvenções Sociais)	(1.268)	(4,5)
Transferências a Estados e Munic.*	1.525	5,4
(Fundo de Participação)	(1.112)	(4,0)
Transporte Ferroviário	844	3,0
(Subsídios)	(736)	(2,6)
Administração Financeira	580	2,1
(Pagamento de pessoal)	(247)	(0,8)
Admin. de Previdência e Assistência	713	2,5
(Pagamento de pessoal)	(360)	(1,3)
Ensino Superior	624	2,2
(Pagamento de pessoal)	(266)	(1,0)
Total dos 10 Programas	22.778	81,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

* Estes itens não constituem de fato programas do Governo. Nos dados originais tais valores estão incluídos no Setor de Governo e Administração, à falta de um item específico para classificação. Julgamos importante, todavia, individualizar os valores respectivos tendo em vista que os valores envolvidos são muito significativos.

O mesmo quadro permite ainda verificar que dos Cr\$ 28 bilhões que correspondem ao montante das despesas consolidadas da Administração Federal cerca de Cr\$ 6 bilhões destinam-se ao pagamento de aposentadorias, pensões, e auxílios financeiros diversos; Cr\$ 1,4 bilhões a obras de construção de rodovias; Cr\$ 2,2 bilhões ao pagamento de pessoal das forças armadas e daqueles diretamente envolvidos na atividade fazendária, e do pessoal administrativo da previdência; Cr\$ 1,3 bilhões ao pagamento de subvenções sociais relacionadas à execução das atividades de Assistência Médico-Hospitalar (referem-se provavelmente a convênios com hospitais particulares); Cr\$ 736 milhões a subsídios concedidos ao Transporte Ferroviário; Cr\$ 266 milhões ao pagamento de pessoal do Ensino Superior, isto é, apenas os itens de despesa acima citados são responsáveis pela absorção de cerca de 40% dos recursos manipulados pela União.

A observação dos dados resumidos nos dois parágrafos anteriores é importante para observar os setores e os itens de despesa que por sua importância no conjunto das despesas federais devem merecer maior atenção do ponto de vista de estudos de avaliação de resultados da atividade governamental. A concentração dos esforços nas áreas indicadas no que se refere a estudos e providências para aumentar a eficiência na execução das atividades relacionadas no Quadro II.4 poderá produzir, pelo volume de recursos envolvidos, resultados a prazo mais curto do que tentativas de implantação global de novos sistemas.

2.1.2

As Modificações Observadas no Período 1965-1969

A análise efetuada destaca a situação atual no que se refere à estrutura funcional das despesas federais com base na informação mais recente disponível das despesas consolidadas do Governo e Autarquias Federais. A análise complementar, a ser apresentada em seguida, procura demonstrar a existência de alterações significativas na estrutura funcional dos gastos durante os cinco anos do período considerado.

Os dados necessários são apresentados no Quadro II-5. Observa-se que apenas no caso das despesas com Trabalho, Previdência e Saúde e com os novos encargos financeiros assumidos pela União no período

(com transferências de recursos para Estados e Municípios e com o pagamento de amortizações e juros da dívida pública interna) a participação relativa no total aumenta entre 1965 e 1969. As transferências para outros níveis de Governo foram substancialmente aumentadas a partir de 1967 com a instituição do Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados. Os compromissos com a dívida pública, por outro lado, avolumaram-se principalmente no último ano do período considerado, quando se tornou necessário cobrir as despesas com juros, correção monetária e amortizações de um volume substancial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro emitidas com a finalidade de prover financiamento não inflacionário de *deficits* de orçamentos anteriores.

A desagregação das informações a nível dos principais programas executados pelo Governo (Quadro II-6) não introduz nenhuma alteração substancial nas observações anteriores, embora forneça alguns esclarecimentos adicionais que vale a pena destacar. O primeiro refere-se à acentuada tendência à centralização das despesas. Em 1965 os dez itens principais correspondiam a 60,4% das despesas totais do Setor Público Federal. Em 1967 essa percentagem já fica elevada para 71,2%, para atingir finalmente os 81,0% registrados em 1969. Essa centralização que se deve principalmente ao aumento no período dos mencionados encargos financeiros com transferências intergovernamentais e dívida pública, reduz substancialmente, em termos relativos, a parcela disponível para aplicação nos demais programas.

O segundo é que o crescimento relativo nos gastos de Trabalho e Previdência e Saúde, é totalmente explicado por acréscimos na participação dos Programas de Previdência Social e Assistência Médico-Hospitalar, que resultaram de uma expansão no período das atividades do INPS. Terceiro, que invertem-se no período as participações relativas dos Programas de Defesa Nacional e de Administração Financeira. Em 1965 os gastos com o Programa de Defesa Nacional representaram cerca de 4,5% dos gastos totais contra uma participação da ordem de 4,9% das despesas com a Administração Financeira. Em 1969 essas percentagens foram alteradas para 7,7% e 2,1%, respectivamente, isto é, uma substituição de Administração Financeira por Defesa Nacional parece ter ocorrido ao longo do período considerado.

Quarto, que a despeito da redução na participação relativa dos gastos em Transportes e Comunicações, as despesas específicas com a construção de rodovias apresentam-se crescentes, em parte devido à redução nos subsídios concedidos ao Transporte Ferroviário e em parte pela redução de despesas de outra natureza classificadas no próprio Programa de Transporte Rodoviário.

QUADRO II.5
 DESPESAS DA UNIÃO SEGUNDO OS SETORES
 Em % do Total

SETORES	1965	1967	1969	Média 65/69
I – Governo e Administração	13,3	7,2	6,8	9,3
II – Agricultura e Recursos Naturais	2,9	3,0	1,7	2,7
III – Energia	4,3	2,0	2,3	3,0
IV – Transportes e Comunicações	24,0	19,9	17,6	20,0
V – Indústria e Comércio	3,4	6,4	1,4	3,8
VI – Educação	5,1	3,8	3,8	4,3
VII – Habitação e Serviços Urbanos	0,2	0,1	0,2	0,2
VIII – Saúde e Saneamento	5,0	7,3	6,9	6,2
IX – Trabalho, Prev. e Assistência	27,3	28,8	28,9	29,9
X – Defesa e Segurança Pública	10,9	11,4	8,7	10,6
XI – Transf. a Estados e Municípios	2,7	8,8	5,4	5,7
XII – Dívida Pública	0,9	1,3	16,3	4,3
Total Geral	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

QUADRO II.6
 DESPESAS DA UNIÃO SEGUNDO OS
 PRINCIPAIS PROGRAMAS E ITENS DE DESPESAS
 Em % do Total

Especificação	1965	1967	1969	Média 1965-1969
Previdência Social	21,7	24,5	26,1	25,7
(Aposentadorias e pensões)	(20,5)	(19,0)	(21,3)	(21,0)
Dívida Pública	0,9	1,3	16,4	4,3
(Pagamento de juros e amortizações)	(0,9)	(1,3)	(16,4)	(4,3)
Transporte Rodoviário	11,1	10,8	9,6	10,1
(Construções de rodovias)	(3,3)	(5,1)	(4,8)	(3,8)
Defesa Nacional	4,5	9,5	7,7	8,2
(Pagamento de pessoal)	(3,4)	(6,7)	(5,9)	(6,0)
Assistência Médico-Hospitalar	3,1	5,3	5,9	4,5
(Subvenções Sociais)	(0,1)	(4,0)	(4,5)	(2,6)
Transf. a Estados e Municípios	2,7	8,9	5,4	5,8
(Fundo de Participação)	(2,7)	(8,7)	(4,0)	(5,0)
Transporte Ferroviário	6,7	3,8	3,0	4,1
(Subsídios)	(5,2)	(3,2)	(2,6)	(3,3)
Administração Financeira	4,9	1,8	2,1	3,6
(Pagamento de pessoal)	(1,4)	(1,3)	(0,9)	(1,3)
Admin. de Previd. e Assistência	2,5	3,1	2,5	2,9
(Pagamento de pessoal)	(1,5)	(2,0)	(1,3)	(1,7)
Ensino Superior	2,3	2,2	2,2	2,2
(Pagamento de pessoal)	(1,1)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Total	60,4	71,2	81,0	71,4

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

Em termos reais, o crescimento na participação relativa das despesas com os Programas de Previdência Social, Transporte Rodoviário e Assistência Médico-Hospitalar, mais os novos encargos financeiros assumidos no período, correspondem a um aumento de Cr\$ 9.480 milhões nos gastos com esses itens de despesa entre os anos extremos do período em análise. Tal importância corresponde a 90% do aumento total nas despesas entre 1965 e 1969, da ordem de Cr\$ 10.500 milhões em termos reais. Dessa forma, o aumento nas despesas com os itens mencionados correspondem praticamente à totalidade do aumento nos gastos totais. Ou, em outras palavras, o aumento real observado nos recursos totais a serem aplicados foi totalmente absorvido com a expansão das atividades incluídas nos programas acima citados e com os novos encargos financeiros assumidos. A pequena redução observada na participação relativa dos demais setores não reflete, assim, um decréscimo real nos recursos aplicados, mas na maioria das vezes apenas uma perda de posição relativa, face à ampliação mais que proporcional em relação ao crescimento dos preços registrada nas despesas totais.

Alguns esclarecimentos adicionais interessantes podem ainda ser aduzidos se observarmos a composição do aumento real nos recursos totais do Governo. Dos Cr\$ 11.740 milhões que representam o aumento real dos recursos no período, 23,3% correspondem ao crescimento real na arrecadação de contribuições para Previdência Social; 36,8% ao aumento real na receita tributária do Governo (IR+IPI); 37,9% ao aumento real nos recursos provenientes de operações de crédito; e 4,2% ao aumento real nos recursos provenientes da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (Quadro II-7).

O aumento nas contribuições para Previdência Social seria necessariamente aplicado nos Programas de Previdência e Saúde, que constituem as atividades fundamentais do órgão gestor — o INPS, e o aumento na arrecadação do IUCL, vinculado ao Fundo Rodoviário Nacional, no Programa de Transportes. Por outro lado, como 12% do total da arrecadação tributária do Governo em 1969 (IPI+IR) teriam que ser transferidos para Estados e Municípios por força do dispositivo constitucional introduzido a partir de 1967, seria razoável esperar que esse novo compromisso absorvesse parcela substancial do acréscimo verificado na arrecadação desses impostos.

Os demais compromissos podem ainda ser avaliados pela análise dos principais componentes do aumento real na despesa. Entre 1965 e 1969 os dados disponíveis permitem verificar que prevalece a seguinte composição: (preços de 1969).

QUADRO II-7
 DESAGREGAÇÃO DO AUMENTO REAL NOS RECURSOS TOTAIS DO
 GOVERNO SEGUNDO OS PRINCIPAIS COMPONENTES – 1965/69
 (Preços de 1969)

ESPECIFICAÇÃO	Variação entre 1965 e 1969	
	Cr\$ Milhões	Em % Total
Aumento real na arrecadação para a Previdência Social (CPS)	2.739	23,3
Aumento real na arrecadação tributária (IPI + IR)	4.325	36,8
Aumento real nos recursos do Fundo Rodoviário Nacional (IUCL)	497	4,2
Aumento real das operações de créditos	4.443	37,9
AUMENTO REAL TOTAL	11.739	100,0 *

Fontes: MF/IGF e FGV/IBRE/CEF.

* A soma das participações percentuais é ligeiramente superior a 100% devido a diferenças de arredondamentos.

QUADRO II.7-A
DESAGREGAÇÃO DO AUMENTO REAL NAS DESPESAS
SEGUNDO OS PRINCIPAIS COMPONENTES

	Variação entre 1965 e 1969	
	Cr\$ Milhões	%
Aumento nas despesas com a Dívida Pública	4.651	44,3
Aumento nos gastos com Previdência Social	3.467	33,0
Aumento nos gastos com Transporte Rodoviário	727	6,9
Aumento nas despesas com Transferências Intergovernamentais	637	6,1
Aumento nas despesas de pessoal nos Setores de Adm. Geral e Defesa e Segurança	627	6,0
AUMENTO TOTAL NAS DESPESAS	10.502	96,3
Redução do <i>deficit</i> do Governo Central	819	

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF. As informações sobre *deficit* provêm do relatório do Banco Central.

Observa-se, dessa forma, que a obtenção de recursos por operações de crédito teria sido efetuada com a finalidade de cobrir os compromissos existentes com o pagamento de juros e amortizações de títulos emitidos em períodos anteriores. Como as contribuições para Previdência Social e a arrecadação do IUCL têm destinação específica a única parcela disponível para programação seria aquela proveniente do aumento real na arrecadação tributária. Desse último total, todavia, cerca de Cr\$ 650 milhões foram absorvidos pelo aumento nas transferências intergovernamentais que resultaram dos novos compromissos instituídos pela reforma tributária e Cr\$ 820 milhões utilizados para reduzir o *deficit* orçamentário federal face ao objetivo antiinflacionário do Governo. A alocação de uma parcela substancial do saldo restante aos Programas de Previdência Social e Transporte Rodoviário, além dos recursos já vinculados a esses programas, reflete as decisões adotadas no que se refere à distribuição setorial da parcela do

aumento real nos recursos efetivamente disponíveis no período, provavelmente influenciadas pela própria vinculação.⁷

É importante observar, finalmente, que embora o período analisado compreenda dois períodos distintos de Governo (1964-1966 e 1967-1969) não são identificadas quaisquer alterações significativas na alocação setorial dos recursos que possam ser associadas a alterações na prioridade atribuída pelos respectivos governos aos diferentes setores.⁸ Embora se possa lembrar que os efeitos da mudança de Governo sobre a alocação setorial dos recursos talvez tenham sido inexistentes pela continuidade na política econômico-financeira, tal fato está muito mais associado ao reduzido grau de liberdade na alocação dos recursos entre os diferentes programas devido a vinculações de receita, à incompressibilidade de certos tipos de gastos e à descentralização administrativa com a proliferação de Autarquias e Fundações. Como este problema será discutido com profundidade no Cap. V, vale a pena mencionar aqui, apenas, o fato de que os dois principais sub-programas (Previdência Social e Transporte Rodoviário) são financiados com recursos provenientes de receitas vinculadas e que os dois seguintes (Administração Financeira e Defesa Nacional) compõem-se principalmente de despesas com o pagamento do pessoal necessário ao funcionamento desses serviços, que não são facilmente redutíveis. Por outro lado, conforme observado no parágrafo anterior, com novas vinculações e novos compromissos são acrescidos ao longo do tempo, permanece bastante reduzido o grau de liberdade para aplicação dos recursos adicionais.

2.2

Verificação dos Resultados Setoriais

A análise da estrutura dos gastos efetuada no item anterior fornece indicações a respeito daquelas atividades onde a participação do Governo Federal, em termos de volume de recursos aplicados, é importante. Para esses setores torna-se necessário, então, analisar os resultados obtidos no

7 A hipótese é de que haveria certo efeito multiplicador da vinculação de receita a determinados setores na medida em que o total de gastos — ou o aumento em determinado período — seria sempre superior ao total da arrecadação — ou do aumento na arrecadação no mesmo período — do tributo vinculado.

8 A única modificação que poderia ser registrada seria aquela relativa a uma maior ênfase no Programa de Defesa Nacional, que acompanha a perda da participação relativa dos com a Administração Financeira.

período tendo em vista, principalmente, a verificação da eficiência da atividade governamental.

Uma análise preliminar da eficiência do Governo na utilização dos recursos aplicados nos diferentes setores pode ser efetuada a partir da desagregação por categoria econômica da despesa total e da despesa realizada em cada um dos principais programas acima mencionados. A preocupação fundamental consiste em observar o comportamento no período dos gastos de custeio e dos gastos de investimento. Os primeiros devem variar de acordo com variações no nível de preços e no tamanho da população, enquanto que variações nas despesas de investimento estariam condicionadas às necessidades de expansão da oferta dos bens e serviços incluídos em cada programa. *A priori*, a noção mais ou menos generalizada de que o Governo caracterizou-se, principalmente no passado recente, pela manutenção de uma política de emprego inadequada às suas reais necessidades de mão-de-obra sugere que uma eventual redução das despesas de custeio — principalmente os gastos diretos com pessoal — estaria refletindo uma maior racionalização dos gastos, principalmente na medida em que essa redução permitisse um maior incremento nas despesas de investimento e transferência, diretamente relacionadas ao objetivo governamental de crescimento econômico e redistribuição da Renda Nacional.

Tais observações devem ser consideradas, todavia, com a devida cautela e não são igualmente válidas para qualquer um dos setores considerados. A questão principal refere-se ao problema da qualidade dos bens e serviços produzidos. Cada vez mais enfatiza-se a necessidade de maior segurança nas rodovias, de mais e melhores professores, médicos, enfermeiros, etc., isto é, a melhoria da qualidade está em muitos casos relacionada a um aumento de despesas que seriam classificadas como despesas de custeio, cuja não identificação dos motivos para crescimento pode distorcer a análise a ser efetuada. Ademais, é preciso ainda considerar o efeito de um aumento nos investimentos no período *t* sobre as próprias necessidades de ampliação subsequente das despesas de custeio tendo em vista a plena utilização da capacidade instalada e a necessidade de evitar o desperdício que a escassez de recursos pode provocar ao não assegurar o montante suficiente para a manutenção futura das atividades em ampliação.

Uma mais ampla verificação dos resultados setoriais deve basear-se na utilização de indicadores físicos que permitam pelo menos a estimativa de duas relações. Uma objetivando medir a variação na produtividade do capital em termos de comparação entre o volume de investimentos realizados em cada setor e a correspondente ampliação na oferta de bens e/ou serviços governamentais (uma medida aproximada da relação marginal capital/produto em cada setor). Outra, que procure medir as variações no

custo médio de manutenção dos diferentes serviços de forma a permitir algumas observações sobre possíveis melhorias na eficiência operacional ao longo do período. Em alguns casos, é ainda necessário levar em conta o possível efeito de aumento nos investimentos sobre a qualidade dos serviços oferecidos na medida em que haja alguma forma de identificar esse tipo de variação. As relações acima mencionadas permitiriam analisar a eficiência do Governo como produtor de bens e serviços, tanto no que se refere a uma maior produtividade dos recursos utilizados com a finalidade de ampliação da oferta, quanto no que toca à racionalização do processo produtivo e conseqüente redução no custo operacional. A sua utilização nesse estágio do trabalho é, todavia, prejudicada pela dificuldade de obtenção das informações necessárias, conforme veremos mais adiante.

2.2.1

As Despesas por Categoria Econômica

2.2.1.1

A Participação Relativa dos Diferentes Setores

A desagregação por categoria econômica do total de gastos realizados pelo Governo Federal em 1969 é apresentada no Quadro II-8.

Do ponto de vista global, a distribuição setorial dos diversos componentes de despesa obedece, evidentemente, às expectativas decorrentes da própria natureza da intervenção governamental nos diferentes setores. Os gastos de pessoal — e outras despesas de custeio a ele associadas — concentram-se em Defesa e Segurança e Administração Geral (43 e 18%, respectivamente), setores esses que incluem as atividades tradicionais de Defesa Nacional, Segurança Pública e Justiça — exemplos mais comuns dos bens públicos que cabe ao Estado produzir. Como na produção desses serviços o insumo principal é o fator trabalho, não pode evidentemente surpreender a concentração das despesas de pessoal nesses setores. Em menor escala considerações idênticas aplicam-se aos Setores do Trabalho e Previdência, Educação e Saúde, que absorvem 10%, 7,3% e 7,9%, respectivamente, do mesmo total, embora nestes últimos casos a diversificação

dos insumos utilizados já seja mais acentuada.

Os gastos de investimento, por sua vez, são basicamente relacionados ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica. Do total dos investimentos realizados em 1969, cerca de dois terços (66,6%) referem-se ao desenvolvimento do sistema de transportes.⁹ Nenhum outro setor é destaque importante no que se refere à absorção da parcela restante dos investimentos. A julgar pelos dados de 1969 os dois outros setores mais importantes seriam os de Governo e Administração e Defesa e Segurança que, em conjunto, absorveram cerca de 15% das despesas com a formação de capital fixo do Setor Público Federal em 1969. Principalmente no que se refere a investimentos em Governo e Administração, vale a pena notar que os gastos devem referir-se basicamente à aquisição de móveis e outros equipamentos de pequeno porte — normalmente classificados sob o título de “material permanente” — que fazem parte das necessidades anuais de reposição e renovação nos diferentes setores.

Quanto às transferências faz sentido apenas observar, do ponto de vista da distribuição setorial, aquelas que se referem a uma efetiva transferência de renda para indivíduos ou para sociedades sem finalidade lucrativa. Em qualquer caso, esse tipo de gasto deve concentrar-se em Programas de Previdência e Assistência Social, com uma participação não muito significativa dos Programas de Educação e Saúde, através concessão de subvenções a organizações privadas que executem essas atividades sem o propósito fundamental de obtenção de lucro. Os dados disponíveis para 1969 corroboram as observações anteriores. As transferências do Governo a indivíduos,¹⁰ referentes principalmente ao Programa de Previdência Social executado através dos Institutos de Previdência (IPASE, INPS) representaram mais de 90% do total que corresponde a essas transferências, mais as subvenções sociais concedidas a entidades que prestam serviços nos Setores de Educação e Saúde.

Nenhuma alteração de vulto quanto à distribuição setorial das diferentes categorias de despesa é observada ao longo do período 1965-1969. Algumas modificações que poderiam ser notadas na análise dos

9 Vale a pena notar que os investimentos no Programa de Desenvolvimento da Energia Elétrica são executados por intermédio de empresas controladas pelo Governo, de forma que os dados apresentados não são significativos para avaliar o esforço do Governo no que se refere a investimentos para o desenvolvimento da infra-estrutura energética. Nesse quadro incluem-se apenas transferências para as empresas mediante participação do Governo no respectivo capital social (Inversões Financeiras).

10 Inclui, basicamente, o pagamento de aposentadorias e pensões do Sistema de Previdência Social e a concessão de auxílios diversos, tais como auxílios-natalidade, funeral, doença, etc.

dados disponíveis devem-se principalmente a mudanças de critério no que se refere à classificação dos gastos ou à execução das diferentes atividades e não a alterações efetivas na alocação setorial dos recursos. Uma maior concentração dos investimentos em Transporte em 1969, por exemplo, resulta do fato de que em 1965 uma substancial parcela dos investimentos em energia elétrica eram consignados no orçamento. A mudança de critério consistiu em classificar os eventuais recursos alocados pelo Governo ao setor como participação no capital da empresa encarregada da infra-estrutura de energia. Dessa forma, os dados mostram uma queda brusca na participação do Setor de Energia no total dos investimentos e um aumento substancial concomitante no Setor de Transportes, que não representa, assim, a magnitude da alteração efetiva na distribuição setorial dos investimentos. Os dados a respeito são apresentados no anexo estatístico.

As considerações iniciais apresentadas nos parágrafos anteriores referem-se apenas ao fato de que, em termos relativos, a distribuição setorial das principais categorias de despesa pelos diferentes programas não poderia divergir das expectativas correspondentes. Tal não significa, todavia, que a magnitude desses mesmos gastos em cada setor tenha evoluído de forma a podermos estabelecer algum conceito quanto a uma possível melhoria na eficiência operacional do Governo no período. Para tanto, é necessário analisar a variação dos gastos em cada setor com ênfase na tentativa de explicá-la a partir de variações observadas nos respectivos componentes.

Conforme observado inicialmente, a expectativa seria de que uma eventual redução nas relações custeio/despesa total ou pessoal/despesa total pudesse indicar uma melhoria na eficiência operacional no período na medida em que em termos relativos uma maior parcela dos recursos alocados ao setor estaria sendo destinada a despesas diretamente relacionadas ao atendimento de sua finalidade principal. Ou que, em alguns setores — e.g. Educação e Saúde — onde despesas de pessoal estão diretamente ligadas à expansão do produto, as relações acima deveriam ainda ser desagregadas no sentido de permitir a identificação do comportamento da parcela de custeio que se refira a gastos puramente administrativos.

A análise que se segue objetiva apenas mostrar que a evidência empírica não permite estabelecer quaisquer conclusões a respeito do comportamento do Setor Público no período — em termos de eficiência operacional — mediante análise das relações sugeridas. Os motivos para isso estariam relacionados ao fato de que apesar do esforço realizado para obter informações a um nível máximo de desagregação consistentes para todo o período, os resultados obtidos ainda não são suficientes para as finalidades mencionadas.

QUADRO II.8
 DESPESA DA UNIÃO POR CATEGORIAS ECONÔMICAS
 EM CADA SETOR – 1969
 (Em %)

Setores	Pessoal	Outras compras de bens e serviços	Formação bruta de capital fixo	Transferências		Inver- sões Fi- nanceiras
				Aposenta- dorias e Pensões	Outras	
I – Governo e Administração	18,3	23,6	7,7	–	2,3	5,7
II – Agricultura e Recursos Naturais	4,9	5,5	1,8	–	0,5	3,9
III – Energia	0,4	1,0	0,9	–	4,6	6,0
IV – Transportes e Comunicações	5,4	17,6	66,6	–	16,3	79,0
V – Indústria e Comércio	2,0	7,4	2,2	–	0,3	1,8
VI – Educação	7,3	8,4	4,5	–	3,3	0,5
VII – Habitação e Serviços Urbanos	0,1	0,1	1,7	–	–	0,2
VIII – Saúde e Saneamento	7,9	10,1	2,0	–	10,8	0,2
IX – Trabalho, Prev. e Assistência	10,4	12,6	5,5	100,0	10,2	2,5
X – Defesa e Segurança	43,4	13,5	7,1	–	–	–
XI – Transf. a Estados e Municípios	–	–	–	–	12,9	–
XII – Dívida Pública	–	–	–	–	38,8	–
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2.2.1.2

A Evolução das Despesas por Categoria no Período 1965-1969¹¹

Os Dados Globais

Entre 1965 e 1969 as despesas de pessoal do Setor Público Federal aumentaram de cerca de 30% em termos reais; as demais despesas de custeio expandiram-se em cerca de 20%. Como "pessoal" é o principal componente do custeio governamental, o incremento real nas despesas totais de custeio, da ordem de 27%, aproxima-se do crescimento verificado nos gastos de pessoal. As despesas totais no mesmo período, aumentaram em cerca de 60% em virtude, principalmente, do aumento verificado nas despesas de transferência.¹² Os investimentos diretamente executados pelo Governo, embora acusem um incremento da ordem de 50% entre os anos extremos do período considerado, apresentam um comportamento bastante irregular, na medida em que aumenta e diminui sucessivamente de valor ao longo dos cinco anos.

Como o crescimento relativo nas despesas de pessoal e nas demais despesas de custeio é inferior ao crescimento registrado nas despesas totais, o cálculo de relações agregadas entre cada um dos componentes do custeio e as despesas totais mostraria necessariamente coeficientes decrescentes ao longo do período. A análise do item anterior revela, todavia, que o extraordinário aumento nas transferências — responsável pelo aumento real de 60% nas despesas totais — é totalmente devido a aumento de despesas com o serviço da dívida pública, com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros auxílios financeiros do Sistema de Previdência Social, e com transferências para Estados e Municípios, isto é, com itens de despesa que correspondem apenas a um acréscimo em encargos financeiros que não exigem nenhuma variação significativa no tamanho dos órgãos encarregados de sua administração. Excluindo o aumento nesses itens de despesa, o aumento nos gastos totais teria sido aproximadamente igual ao aumento nos gastos de pessoal (cerca de 30% em termos reais). Desta forma, a relação pessoal/despesas totais em 1969, não seria diferente daquela relativa a 1965, indicando uma elasticidade unitária para essa

11 O leitor menos interessado nos detalhes poderá omitir essa seção sem prejuízo da continuidade da leitura.

12 As despesas de transferência representadas pelo pagamento de aposentadorias e pensões aumentaram em cerca de 70%, enquanto as demais despesas de transferência duplicaram no período.

categoria de despesas em relação às despesas totais. Apenas no caso das demais despesas de custeio, portanto, o coeficiente permanece decrescente. Em parte, isso provavelmente reflete o fato de que a disposição do Governo de conter o custeio governamental teria sido implementada principalmente pela contenção das despesas com aquisição de mercadorias e serviços, uma vez que no caso das despesas com pessoal os problemas envolvidos tornam mais difícil a contenção.

Principalmente no caso das despesas de pessoal novas questões teriam ainda que ser esclarecidas. O acréscimo real nas despesas poderia resultar:

a) da política salarial adotada para os servidores públicos;

b) de aumento no número de pessoas empregadas, de tal forma que a folha de pagamento aumenta mesmo com o salário real constante.

Por outro lado, é ainda importante que a análise da evolução das despesas de pessoal e das demais despesas de custeio isole o componente "administração", conforme mencionado anteriormente. A distinção é importante porque em alguns setores o crescimento do número de pessoas empregadas deve ser mais que proporcional à expansão dos respectivos serviços, como é o caso, por exemplo, dos Setores de Educação, Saúde, Segurança, etc. Nesses casos, portanto, a premissa anterior de que uma eventual redução nas despesas de custeio poderia constituir uma indicação de melhoria na eficiência do Governo, tendo em vista o notório reconhecimento da manutenção em passado recente de uma política de emprego paternalista, aplica-se com muito mais propriedade a despesas puramente administrativas, ainda mais se considerarmos que o objetivo de melhoria de qualidade na produção dos serviços mencionados está muito mais relacionado a um aumento na qualidade e quantidade do pessoal empregado do que no aumento de despesas de investimento.

Os dados disponíveis não produzem aparentemente resultados compatíveis com a argumentação anterior. A desagregação do aumento nos gastos de pessoal segundo os setores, indica que a maior parte do crescimento é explicada por acréscimo no pessoal do Setor de Governo e Administração Geral (cerca de 20%), e do Setor de Defesa e Segurança (30%), enquanto os Setores de Educação e Saúde explicam parcela insignificante do aumento total. Ademais, as despesas de "pessoal administrativo" teriam apresentado um crescimento relativo superior ao crescimento nas despesas totais de pessoal, tanto para os dados agregados quanto para os diferentes setores considerados isoladamente. Tendo em

QUADRO II.9
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DA UNIÃO SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS
Preços Constantes de 1969
1965/1969

ANO	Pessoal		Outras Despesas de bens e serviços	Investi- mentos	Transferências		Inversões Finan- ceiras
	Valor	% Total			Aposent. Pensões	Outras	
1965	3.356	18.8	1.920	2.135	3.787*	5.871	778
1966	3.785	20.3	2.139	1.991	3.820	6.336	575
1967	4.090	18.9	1.795	2.478	4.091	7.232	1.093
1968	3.851	16.1	2.288	2.181	5.512	8.151	497
1969	4.404	14.7	2.298	3.054	6.076	11.865	437

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

* Corresponde ao valor total das transferências a consumidores visto que nesse ano não há informações que permitam discriminar a parcela de aposentadorias e pensões nesse total.

vista a rígida política salarial adotada em todo o período¹³ e as constantes prorrogações de proibição para admissão de novos servidores (que teria vigorado principalmente para o pessoal administrativo), os resultados parecem bastante contraditórios.

Uma possível explicação estaria relacionada à instituição no período do regime de tempo integral para os servidores públicos.¹⁴

Ao estabelecer que a prioridade para inclusão no novo sistema era concedida a servidores com função de chefia, direção e assessoramento, o novo regime assegurava que o aumento posterior na folha de pagamento iria recair necessariamente sobre a parcela que é incluída no item “administração” da classificação utilizada em nosso levantamento.¹⁵

Os resultados, nesse caso, estariam coerentes com um possível diagnóstico de que o problema da eficiência operacional do Setor Público estaria principalmente condicionado por um aperfeiçoamento da administração dos programas executados pelo Governo, que implicaria a necessidade de melhorar a produtividade do pessoal encarregado dessa atividade. Essa melhoria na produtividade seria perseguida mediante exigência de prestação de serviço em tempo integral e dedicação exclusiva com consequente aumento na remuneração. A curto prazo essa providência iria necessariamente repercutir sobre o volume de despesas com pessoal — principalmente do pessoal dito “administrativo”. A interpretação dos dados, entretanto, seria oposta: o aumento nos gastos de pessoal e a maior participação do pessoal administrativo nessa categoria de despesa não poderiam ser utilizados como indicadores de resultado da atividade do Governo, uma vez que seriam o reflexo de uma deliberação consciente de perseguir uma maior eficiência via aperfeiçoamento da administração dos programas governamentais.

Os Dados Setoriais

Seria ainda interessante verificar o que indicam os dados setoriais a respeito da evolução das despesas em cada um dos principais programas executados pelo Setor Público Federal no período 1965-69. Os números disponíveis são apresentados nos Quadros II-11 e II-12 e as principais observações sobre cada um dos principais programas são as seguintes:

13 Durante todo o período os reajustamentos gerais dos salários dos servidores públicos teriam sido fixados de forma apenas a compensar a perda do poder aquisitivo medido pela variação no índice geral de preços entre os respectivos intervalos de reajustamento.

14 Regulamentado pelo Decreto nº 60.091 de 18/1/67.

15 Ver Anexo I.

QUADRO II-10
 DESAGREGAÇÃO DO AUMENTO NAS DESPESAS
 DE PESSOAL E OUTRAS DESPESAS DE
 CUSTEIO SEGUNDO OS SETORES – 1965/69

SETORES	AUMENTO REAL NAS DESPESAS DE PESSOAL ENTRE 1965 e 1969				AUMENTO REAL NAS DEMAIS DESPESAS DE CUSTEIO ENTRE 1965 e 1969			
	Cr\$ milhões		%		Cr\$ milhões		%	
	Adm.	Total	Adm.	Total	Adm.	Total	Adm.	Total
Governo e Administração	217	236	291	41	26	72	40	15
Agricultura e Recursos Naturais	74	57	465	36	11	42	201	49
Energia	3	11	—	220	2	8	—	51
Transportes e Comunicações	44	90	239	60	1	28	13	7
Indústria e Comércio	— 3	23	— 34	35	1	— 41	12	— 20
Educação	12	72	151	29	— 30	90	— 75	87
Habitação e Serviços Urbanos	—	—	—	—	—	—	—	—
Saúde e Saneamento	2*	73	10	26	— 9*	— 110	— 77	— 32
Trabalho, Prev. e Assistência	47	135	36	42	79	154	93	113
Defesa e Segurança	— 7*	346	— 3	22	—*	132	—	74
Total	389	1.043	58	31	81	375	32	20

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

* Estes resultados merecem atenção especial devido a particularidades no levantamento.

a) Em valores absolutos, o aumento total nas despesas com o Programa de Previdência Social, da ordem de Cr\$ 3.482 milhões em termos reais, corresponde quase que totalmente ao crescimento nas despesas de transferência de pagamento de pensões, aposentadorias, etc., que constitui a finalidade principal do programa. Em termos relativos, todavia, o acréscimo nas despesas de pessoal e nas demais despesas de custeio é superior ao crescimento das transferências. A relação pessoal/despesa total permanece constante entre 1965 e 1969, enquanto um ligeiro acréscimo é verificado na relação outros custeios/despesa total. O acréscimo nos gastos de custeio seria ainda maior se incluíssemos na nossa análise os gastos classificados no item "Administração do Setor de Trabalho, Previdência e Assistência". Isto porque, a maior parcela dessas despesas de administração do setor corresponde a despesas administrativas do INPS, que é o principal encarregado da execução do programa. Os dois itens tomados em conjunto indicariam, assim, um acréscimo significativo nas relações mencionadas e, novamente, uma maior participação relativa dos gastos administrativos. A hipótese de que gastos com pessoal nesse programa deveriam crescer em menor proporção que o acréscimo nos gastos totais¹⁶ não seria, assim, confirmada.

A explicação do fato poderia ser semelhante àquela referente aos dados globais e nesse caso seria reforçada pela reorganização administrativa do Sistema de Previdência com a unificação dos institutos, o que teria aumentado as necessidades de coordenação e planejamento. Ademais, seria ainda necessário analisar a natureza dos benefícios concedidos. A administração do pagamento de pensões e aposentadorias, de pequena rotatividade seria pouco sensível a variações nos benefícios concedidos. No caso de outros benefícios de alta rotatividade, todavia — como por exemplo, auxílio-desemprego, auxílio-doença — as necessidades administrativas deveriam estar mais diretamente ligadas a variações no número de beneficiários, de tal forma que a desagregação das informações seria indispensável para melhorar a interpretação dos resultados.

b) O crescimento total das despesas com o Programa de Transporte Rodoviário é da ordem de Cr\$ 733 milhões, ou 37% em termos reais, e reflete uma expansão acentuada dos investimentos em rodovias. Entre 1965 e 1969 os investimentos em obras de construção, manutenção e

¹⁶ Essa hipótese relaciona-se à natureza do serviço prestado. *A priori* o tamanho do órgão diretamente encarregado da administração do pagamento de pensões, auxílios, etc., não deveria estar relacionado ao valor dos benefícios concedidos, mas sim ao número de beneficiários. E mesmo em relação a esta última variável, o acréscimo não deveria ser em idêntica proporção. Isto é, o número de pessoas necessárias para administrar benefícios concedidos a 2.000 indivíduos não seria necessariamente o dobro daquele necessário para atender a 1.000 beneficiários.

aperfeiçoamento de rodovias aumentaram em cerca de 2,3 vezes. Parte desse aumento teria sido obtida mediante alterações institucionais no sistema de distribuição do Fundo Rodoviário Nacional que reduziram para 40% o montante a ser distribuído aos Estados e Municípios a partir de 1967.¹⁷ Isso explica porque a variação nas transferências é negativa, de forma a inverter a situação no que se refere à participação relativa de investimentos e transferências na despesa total. Em 1965 os investimentos diretamente executados pelo Governo Federal foram da ordem de 30% dos gastos totais no programa e as transferências (constituídas principalmente pelas transferências para Estados) representaram quase 60% do mesmo montante. As percentagens registradas em 1965 passam a ser de 50% e 40%, respectivamente.

O acréscimo nas despesas de pessoal é inferior em termos relativos ao crescimento nos gastos totais (24%) de forma que a relação pessoal/despesa total apresenta-se decrescente, como era de se esperar. A relação outros custeios/despesa total, todavia, aumenta no período, provavelmente devido à mencionada alteração no sistema de distribuição do FRN, que elevou a parcela dos gastos no programa diretamente executado pelo Governo Federal.

c) O principal componente do aumento nos gastos com o programa de Defesa Nacional é necessariamente o referente às despesas de pessoal. Estas elevaram-se em Cr\$ 426 milhões entre 1965 e 1969 (em termos reais) com um aumento total de despesas no programa da ordem de Cr\$ 573 milhões. A relação pessoal/despesa total mantém-se constante, o que indica um acréscimo relativo equivalente. A participação dos investimentos no programa decresce no período ao mesmo tempo em que aumenta a participação das demais despesas de custeio. Essas relações, todavia, não têm nenhum significado para fins de avaliação de eficiência desse programa. Isto porque, seriam classificadas como investimento as despesas com o reequipamento, enquanto os gastos indispensáveis à utilização do equipamento — munição e combustível, por exemplo — seriam classificados como despesas de custeio. Se uma maior eficiência — em termos de uma proteção mais efetiva — é obtida mediante um melhor adestramento do pessoal, e se esse adestramento é conseguido através de manobras de treinamento, os gastos de custeio seriam necessariamente aumentados. Especialmente no que se refere a combustível, é bastante provável que a política de reajustamento periódico dos preços de gasolina e outros derivados tenha contribuído para aumentar as demais despesas de custeio no programa.

17 Anteriormente, a participação dos Estados e Municípios no Fundo era de 60%.

d) Os números que indicam um crescimento de Cr\$ 1.115 milhões nos gastos com Assistência Médico-Hospitalar entre 1965 e 1969 (crescimento de 300% em termos reais) provavelmente superestimam a expansão do programa no intervalo considerado. Isto porque a maior parte das despesas aí incluídas refere-se aos gastos efetuados pelo Sistema de Previdência Social de forma que parte do acréscimo pode dizer respeito simplesmente a uma melhor possibilidade de identificação da parcela de recursos alocada à Saúde em períodos recentes quando as informações disponíveis nos balanços são mais satisfatórias.¹⁸ As modificações no Sistema de Previdência com a unificação dos institutos seria ainda responsável pela modificação havida na estrutura dos gastos. O substancial aumento nas transferências, a redução nas outras despesas de custeio e o reduzido aumento nas despesas de pessoal provavelmente refletem alterações quanto à forma de expandir os serviços em questão.

Maior ênfase teria sido concedida à execução indireta mediante convênios com organizações particulares (cujas despesas teriam sido classificadas como transferências), o que explica a redução observada no período nas relações pessoal/despesa total e outros custeios/despesa total. Seria necessário, portanto, investigar até que ponto a descentralização teria de fato contribuído para reduzir o custo operacional com a prestação de serviços mencionados, o que é impossível de ser feito com base apenas nos dados disponíveis.

e) O aumento nas despesas com o Programa de Ensino Superior foi da ordem de 52% (Cr\$ 215 milhões). A maior parcela desse crescimento é representada por gastos relacionados ao custeio do programa. Em termos relativos, as outras despesas de custeio que não o pagamento de pessoal aumentaram em proporção muitas vezes maior que o aumento nas despesas totais de tal forma que a relação entre essas duas quantidades passa de 7,6 em 1965, para 17,8 em 1969. A relação pessoal/despesa total, por seu turno, apresenta-se relativamente constante, indicando neste caso um crescimento relativo equivalente. Uma possível explicação desse resultado seria a de que a expansão de matrículas no período teria sido obtida principalmente através de uma utilização mais intensiva da capacidade instalada sem um aumento equivalente no número de professores, de forma a aumentar mais que proporcionalmente a necessidade de gastos de manutenção. Uma outra possibilidade é que os dados obtidos tenham sido também influenciados por modificações institucionais que se refiram à

18 Como o levantamento foi efetuado com base nos balanços disponíveis, a possibilidade de identificação mais correta dos gastos com assistência médica é maior nos períodos recentes do que em períodos anteriores à unificação dos institutos.

execução indireta de algumas atividades (por exemplo, limpeza e conservação de prédios) que vinham sendo executadas diretamente. O contrato com firmas particulares para execução desses serviços seria classificado como “serviços de terceiros”, e incluído posteriormente em nosso levantamento entre as outras despesas de custeio, de forma que as relações ficariam artificialmente alteradas.

2.2.2

A Utilização de Indicadores Físicos para Quantificação dos Resultados Setoriais

A utilização de indicadores físicos para quantificação dos resultados alcançados mediante cálculo de algumas relações que permitam a verificação de custos e produtividade nos diferentes programas, é prejudicada por dois fatos: primeiro, a própria identificação dos indicadores apropriados; segundo, as dificuldades de obtenção desses dados a partir dos levantamentos existentes.

No que se refere à seleção das variáveis a serem consideradas, o problema é, evidentemente, semelhante àquele exaustivamente discutido na literatura sobre a aplicação da análise benefício-custo a projetos governamentais.¹⁹ 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 aposentadorias por doença, etc.

19 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).

QUADRO II-11
ACRÉSCIMOS NAS DESPESAS NA UNIÃO POR PROGRAMAS – 1965/69

PROGRAMAS	Pessoal	Outras Compras de Bens e Serviços	Formação de Capital Fixo	Transfe-rências	Inversões Financeiras	Total
Previdência Social	42	71	0	3.369	–	3.482
Transporte Rodoviário	28	34	765	–78	–16	733
Defesa Nacional	426	137	16	–	–5	573
Assistência Médico-Hospitalar	77	–109	0	1.138	–	1.115
Adm. Prev. Assist. Social	94	79	93	0	–10	252
Ensino Superior	77	80	18	34	0	215
Outros	304	86	28	3.838	–310	3.946

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

QUADRO II-12
 DESPESA POR CATEGORIA, EM CADA PROGRAMA, EM % DA DESPESA TOTAL NO PROGRAMA

CATEGORIAS ECONÔMICAS	Pessoal			Outras Compras de Bens e Serviços			Formação Bruta de Capital Fixo			Transferências			Inversões Financeiras		
	1965	1969	Média 65/69	1965	1969	Média 65/69	1965	1969	Média 65/69	1965	1969	Média 65/69	1965	1969	Média 65/69
Previdência Social	1,1	1,1	1,0	1,1	1,6	1,2	0,0	0,0	0,0	97,8	97,3	97,7	—	—	—
Transporte Rodoviário	5,6	5,1	5,4	3,0	3,4	3,7	30,8	50,8	36,1	59,5	40,5	54,6	1,1	0,2	4,8
Defesa Nacional	76,7	76,1	74,1	10,5	14,0	12,7	12,5	9,9	12,2	—	—	—	—	—	—
Assist. Médico-Hospitalar	29,3	14,3	22,1	46,7	9,0	23,7	0,3	0,8	1,9	23,7	75,9	52,3	—	—	—
Admi. Previdência e Assistência	59,0	51,2	57,2	18,7	23,3	20,0	16,4	23,9	17,9	1,0	—	0,0	4,9	1,6	4,1
Ensino Superior	44,6	42,1	44,8	7,6	17,8	15,3	20,0	15,9	15,5	27,6	24,0	24,8	0,2	0,2	0,2

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

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 possíveis incrementos em relações tais como o número de leitos e o número de médicos por habitante, as 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, uma vez que essas 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 são 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 consegue aprovação no exame vestibular para o Ensino Superior,²⁰ 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.

O aprofundamento da discussão sobre o problema de identificação e quantificação dos indicadores apropriados à avaliação do produto setorial

²⁰ Cláudio M. Castro, *Eficiência e Custos das Escolas de Nível Médio: Um estudo Piloto na Guanabara*, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971).

está fora dos objetivos do presente trabalho. A importância do assunto para o aperfeiçoamento dos métodos empíricos de avaliação dos programas do Governo está, todavia, a exigir um aprofundamento posterior das investigações especificamente voltadas para o estabelecimento de algum critério operacional.

No que se refere à quantificação dos insumos utilizados e do nível atual de oferta nos diferentes setores, embora os problemas de identificação das variáveis sejam bem mais simples, a obtenção dos dados necessários a partir dos levantamentos estatísticos regulares não é satisfatória. Não se dispõem, por exemplo, de informações atualizadas sobre a capacidade da rede escolar (em termos de número de salas e número de vagas, por exemplo) segundo o tipo de ensino e a esfera de Governo.²¹ As informações disponíveis sobre o número de professores também não esclarece se elas se referem a professores registrados ou a professores efetivamente em exercício.

Para o Setor de Saúde, o problema estatístico é ainda mais desanimador. Quanto à oferta de serviços, as informações existentes no Serviço de Estatística da Saúde são obtidas, segundo informações de pessoas familiarizadas com o processo, mediante questionários preenchidos pelos respectivos órgãos estaduais que não possuem informações atualizadas sobre a situação nos respectivos Estados, de tal forma que os resultados existentes não satisfazem.

Ademais, as estatísticas sobre incidência de moléstias epidêmicas ou infecto-contagiosas referem-se a casos registrados e não à efetiva ocorrência das moléstias em cada unidade. Desta forma, os dados apontam uma incidência mais elevada em localidades onde o sistema de registros é mais organizado, ou onde há uma maior dose de voluntariedade por parte da população no que se refere a comparecimento aos órgãos governamentais.

Com maior ou menor intensidade, o problema da dificuldade de obter a informação necessária persiste para todos os demais setores. Mesmo no caso do Setor de Transportes, onde verificação de custos e resultados seria aparentemente mais simples, a determinação de custo médio por km de estrada, a partir de dados agregados é distorcida pela não discriminação dos diferentes tipos de rodovias, e das condições do terreno. De acordo com informações prestadas pelos órgãos competentes, o custo médio por km de rodovia pode variar significativamente de acordo com a qualidade

21 O último Censo Escolar publicado, de caráter geral, foi realizado em 1964 e, mesmo assim, restringia-se apenas ao Ensino Primário.

da obra e a qualidade do terreno,²² o que invalida qualquer tentativa de inferir custos a partir do cálculo de despesas por unidade utilizando os dados agregados disponíveis.²³

Em que pese as restrições apontadas nos parágrafos anteriores, algumas tentativas de comparação das despesas realizadas com alguns indicadores físicos foram efetuadas para os principais programas do Governo. Merecem apenas menção para fins ilustrativos os resultados obtidos para o Programa de Ensino Superior para o qual foi possível obter informações mais consistentes.

QUADRO II-13
ALGUMAS RELAÇÕES QUANTITATIVAS
ENSINO SUPERIOR

DESPESAS GOVERNAMENTAIS (Cr\$ Milhões de 1969)	MÉDIA 65/66	MÉDIA 67/68
Custeio	225	309
Pessoal	177	226
Consumo	48	83
Investimentos	76	59
<i>Indicadores Quantitativos</i> (Milhares)		
Matrículas em Entidades Públicas	93	154*
Matrículas Totais	168	245
Diplomados	23	30* **
Professores	34	42
Matrículas (totais)/Professor	4,94	5,83
<i>Relações de Custo:</i> (Cr\$ 1,00/unidade)		
Pessoal/Matrícula	1.053,57	922,45
Consumo/Matrícula	285,71	338,78
Custeio/Matrícula	1.339,28	1.261,22

Fontes: IPEA/INPES e IPEA/CNRH.

* Somente 1968. ** Somente 1967.

22 Informação prestada pelo Setor de Transportes do IPEA.

23 Comentários mais amplos sobre as dificuldades encontradas para obtenção dos dados necessários para cada setor são apresentados no Anexo II.

Os dados disponíveis para o Ensino Superior indicam que a expansão observada nas despesas foi acompanhada por um aumento expressivo no número de matrículas em escolas mantidas pelo Governo. Estas, que eram da ordem de 93 mil no período 65/66, aumentaram para cerca de 154 mil em 67/68, como resultado da ênfase atribuída pelo Governo no Setor de Educação.²⁴ A considerar as relações pessoal/matrículas e custeio/matrículas como um indicador aproximado do custo médio de execução do programa, este teria diminuído no período. Em 1965/66 o Setor Público Federal gastava em custeio cerca de 1,34 mil cruzeiros ao ano por aluno matriculado, valor este que se reduz para 1,26 mil cruzeiros em 1967/68. Note-se que essa redução foi obtida face ao reduzido aumento nos gastos com pessoal, uma vez que a relação consumo/matrícula aumenta no mesmo período. Uma possível explicação para o fato poderia estar relacionada à observação de que as áreas consideradas prioritárias pelo Governo eram as áreas tecnológicas e de saúde, onde a principal restrição ao aumento de matrículas poderia ser a disponibilidade de recursos para o funcionamento de hospitais, laboratórios, etc. É provável que em períodos recentes o comportamento tenha se invertido uma vez que a implantação do regime de tempo integral para professores deve provocar uma expansão mais acelerada das despesas de pessoal tendo em vista o objetivo de melhorar a qualidade do serviço produzido. De qualquer forma, o nível de agregação das estatísticas obtidas é insuficiente mesmo para a simples verificação de custos do programa, tendo em vista as diferentes características dos cursos oferecidos.

A discussão desse item realça as deficiências do sistema de informações no que se refere a dados necessários para a quantificação dos resultados da atividade governamental dos diferentes setores a partir da verificação de custos e da identificação do produto setorial. Essa preocupação com a aferição de custos e resultados é um dos pontos centrais da aplicação das modernas técnicas de orçamento-programa ao processo decisório a nível de Governo tendo em vista a seleção de projetos alternativos face à limitação dos recursos disponíveis. Embora o orçamento-programa venha sendo formalmente elaborado a nível do Governo Federal desde 1966, praticamente nenhum avanço foi registrado até agora no que se

24 Os dados de alunos matriculados correspondem, na verdade, ao total de matrículas em Entidades Públicas e não se referem apenas a Entidades Federais. Como estas são predominantes, todavia, as observações efetuadas em termos de variações no período devem ser representativas.

refere à quantificação dos custos e do respectivo produto nos diferentes programas.²⁵

Por outro lado, na medida em que a necessidade de tais informações não é enfatizada pelos órgãos responsáveis, o Sistema Estatístico não se preocupa em registrá-las em forma necessária à análise pretendida, o que além de não permitir a quantificação antecipada das prioridades, torna inviável a verificação posterior dos resultados obtidos, que seriam também úteis para a formulação dos programas futuros. Urge, pois, um esforço visando a desenvolver a produção das informações necessárias. Uma relação preliminar dessas informações é apresentada no Anexo II.

25 Os formulários utilizados pela Subsecretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento para a elaboração da proposta orçamentária relativa ao exercício de 1972, solicitavam dos órgãos que fornecessem alguns dados físicos. Tais solicitações parecem não ter tido a receptividade desejada, talvez em virtude de estarem os próprios órgãos desaparelhados para fornecê-los. É nossa intenção desenvolver as investigações nessa área aproveitando inclusive os estudos já iniciados pelo IPEA.

III

A DIMENSÃO E A ESTRUTURA DOS GASTOS DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL

3.1

O Tamanho do Setor Público Estadual

A medição da importância do Setor Público Estadual a partir de dados relativos ao volume de despesas executadas a esse nível do governo fornece resultados extremamente significativos. Em 1969, os governos estaduais em conjunto foram responsáveis pela aplicação de mais de Cr\$ 17 bilhões, que representaram cerca de 40% do total das despesas efetuadas em todos os níveis de governo.¹ Em relação ao Produto Interno Bruto, o volume de recursos aplicados pelos Estados é da ordem de 13,0%, o que significa que o Setor Público Estadual representa cerca de 40% de todo o Setor Público Nacional.

1 Os dados referem-se a despesas realizadas pela Administração Direta e pela Administração Indireta (Autarquias e Fundações). A considerar apenas os recursos incluídos nos respectivos orçamentos, o total de recursos aplicados seria um pouco menor: cerca de 15 bilhões de cruzeiros no mesmo ano. A Consolidação das Contas do Setor Público, cujos primeiros resultados fornecem os dados utilizados nesse trabalho, constitui tarefa inédita no País, cuja realização vem sendo efetuada mediante acordo entre o IPEA e o Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

A decomposição do total de gastos segundo a origem dos recursos, fornece informações adicionais interessantes. No mesmo período citado no parágrafo anterior, cerca de 90% dos gastos foram financiados com recursos próprios dos Estados e o restante mediante transferências efetuadas pelo Governo Federal (Quadro III-1).² Conforme veremos mais adiante, as transferências federais teriam sido a principal causa da expansão recente das despesas a esse nível de governo face à institucionalização do Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação federal do IPI e do IR a partir de 1967. Outra causa importante teria sido ainda a progressiva descentralização das atividades que, a exemplo do que é observado para o Governo Federal, ocorre também a nível dos Estados. A Administração Indireta Estadual foi responsável em 1969 pela aplicação de Cr\$ 1,8 bilhões de recursos próprios, representando pouco mais de 10% do total das despesas do mesmo ano. Uma vez que na década de 50 a participação do Setor Público Estadual na economia era da ordem de 9,5% do PIB, o acréscimo registrado seria, assim, explicado pelo aumento nas transferências federais e pela expansão dos órgãos descentralizados. Tal fato é de

QUADRO III-1
GASTOS DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS

ORIGEM DOS RECURSOS	Cr\$ milhões	
	1968	1969
RECURSOS PRÓPRIOS	10.846	15.581
— da Administração Direta	9.907	13.784
— da Administração Indireta	939	1.797
RECURSOS TRANSFERIDOS DO GOVERNO FEDERAL	1.305	1.915
TOTAL DOS GASTOS	11.911	17.207

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

Nota: A soma das parcelas não coincide com o total em virtude da possível existência de outros itens de receita não identificados.

² A participação das transferências federais aproxima-se dos 20% se excluirmos do total os Estados de São Paulo e Guanabara.

grande relevância dadas as implicações advindas em termos de grau de liberdade na programação das despesas e de coordenação das decisões a serem adotadas, conforme será discutido no Capítulo V.

Mais importante talvez que a observação do valor agregado é o conhecimento da composição dos gastos, tanto no que se refere à destinação setorial quanto no que respeita ao tipo de despesa realizada. A principal preocupação, no caso, consiste em identificar possível complementaridade na execução das diferentes funções do Governo na economia, o que constitui o primeiro passo para o aprofundamento dos estudos de repartição dos encargos entre os diferentes níveis de governo.

No que se refere à distribuição funcional, os dados obtidos revelam uma concentração das aplicações nos Setores de Transportes, Educação, Trabalho, Previdência e Assistência Social e Defesa e Segurança, além de uma participação substancialmente elevada das despesas ditas de Administração.³ Os setores citados respondem no seu conjunto por cerca de 55% das despesas totais; o Setor de Governo e Administração, por seu turno, absorve cerca de 28% dos recursos (Quadro III-2).

QUADRO III-2
DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
SEGUNDO OS SETORES

1969

SETORES	Cr\$ mil	Em % do Total
Governo e Administração	4.769.459	27,72
Agricultura e Recursos Naturais	374.063	2,17
Energia	831.612	4,83
Transporte e Comunicações	3.081.846	17,91
Indústria e Comércio	145.496	0,85
Educação	2.764.552	16,07
Habitação e Serviços Urbanos	741.087	4,31
Saúde e Saneamento	896.346	5,21
Trabalho, Previdência e Assistência	2.337.178	13,58
Defesa e Segurança Pública	1.264.176	7,35
TOTAL	17.205.815	100,00

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

3 Refere-se ao item "Governo e Administração", que inclui despesas com a Administração Geral, Administração Financeira, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Detalhe adicional é fornecido pela observação de quais os principais programas contemplados em cada um dos setores mencionados acima. Dos Cr\$ 3.082 milhões que foram classificados como despesas no Setor de Transporte e Comunicações, cerca de 80% referem-se ao Programa de Transporte Rodoviário, que inclui a construção, pavimentação, conservação e duplicação de rodovias. Apenas o Programa Rodoviário representa cerca de 14% do total de gastos efetuados pelo Setor Público Estadual em 1969. O destaque observado no Programa de Transporte Ferroviário a partir dos dados agregados deve-se totalmente aos gastos efetuados nesse programa pelo Estado de São Paulo.

O segundo item, em ordem de importância quanto à participação relativa nos gastos totais, é representado pelo Programa de Previdência Social, onde se incluem as despesas com inativos, pensionistas, etc., mantidas pelos órgãos estaduais de Previdência Social, mais os suplementos diversos pagos diretamente pelos Estados aos seus funcionários sob a forma de salário-família, auxílio-alimentação, auxílio-doença, etc., além das contribuições para a Previdência Social de empregados mantidos sob o regime da consolidação das leis trabalhistas. As despesas totais com esse programa somaram Cr\$ 2.085 milhões em 1969, ou 12% do valor agregado para os gastos estaduais no período.

Os Programas de Ensino Primário e de Ensino Médio, tomados em conjunto, correspondem ao terceiro mais importante item das despesas estaduais, na medida em que equivalem a pouco mais de 11% das despesas totais. Em Ensino Primário, os Estados como um todo aplicaram Cr\$ 836 milhões em 1969 e em Ensino Médio Cr\$ 1.107 milhões no mesmo ano. O total dos dois programas corresponde a 70% dos gastos totais no Setor de Educação. O Programa de Ensino Superior, que absorve cerca de 10% dos gastos totais no setor, é importante apenas no Estado de São Paulo e, em menor escala, nos Estados da Bahia e da Guanabara.⁴

No Setor de Governo e Administração, os itens mais importantes da despesa referem-se a despesas com a Administração Geral (que incluem basicamente os gastos com o alto escalão administrativo dos Governos Estaduais: Gabinetes do Governador e do respectivo Secretariado, Consultoria, Procuradoria, etc.), com a Administração Financeira (que se refere às atividades administrativas de arrecadação tributária e de controle dos

4 Em São Paulo o Programa de Ensino Superior absorve 20% das despesas no Setor de Educação, sendo que essa mesma percentagem é da ordem de 10% na Bahia e de 6% na Guanabara.

gastos) e com compromissos da dívida pública estadual.⁵ Os gastos com a Administração Geral somaram Cr\$ 1.866 milhões em 1969 ou cerca de 11% das despesas totais dos Estados; os gastos com a Administração Financeira, Cr\$ 1.197 milhões ou 7% do total, e os compromissos com a dívida pública, Cr\$ 1.163 milhões ou 6,8% do total.

Quanto ao Setor de Defesa e Segurança o programa mais importante a nível estadual é o de Segurança Pública, que compreende principalmente as despesas com a manutenção das polícias civil e militar. Os gastos com Segurança Pública foram da ordem de Cr\$ 1.085 milhões em 1969, ou cerca de 6,3% das despesas totais.

Destacam-se, ainda, nos valores globais, os gastos com os Programas de Energia Elétrica (Cr\$ 809 milhões em 1969 ou 4,8% do total) e de Assistência Médico-Hospitalar (Cr\$ 490 milhões ou 2,9% do total).

É importante observar que apenas os dez programas mencionados nos parágrafos anteriores, mais os gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, respondem por cerca de 80% do total de gastos efetuados pelo Setor Público Estadual em 1969, conforme indicam os resultados reunidos no Quadro III-3. Pela sua magnitude, esses programas parecem constituir-se naquelas áreas onde devam ser concentrados os esforços visando a aumentar a eficiência operacional do Governo.

Do ponto de vista da repartição de encargos, a situação quanto aos principais programas demonstra, de maneira geral, uma divisão mais ou menos nítida de responsabilidade no que se refere à Educação e à Defesa e Segurança. Os Governos Estaduais encarregam-se basicamente do Ensino Primário, do Ensino Médio e da Segurança Pública (principalmente no que se refere ao policiamento urbano), e o Governo Federal, do Ensino Superior e dos problemas relacionados com a Defesa e Segurança Nacional. Para o Transporte Rodoviário, a divisão é estabelecida de acordo com as especificações do Plano Rodoviário Nacional, uma vez que a aplicação dos recursos é orientada pelo órgão federal competente.

Quanto aos Programas de Previdência Social e Assistência Médico-Hospitalar, que são atividades estreitamente relacionadas, a mesma conclusão não é extraída dos dados a respeito do volume de despesas executadas em cada esfera do Governo. Neste caso, tanto o Governo Federal quanto os Governos Estaduais aplicam parcela substancial dos respectivos recursos, conforme foi observado anteriormente, de forma que se torna

5 A inclusão das despesas com a dívida pública no Setor de Governo e Administração deveu-se à impossibilidade de identificar o setor que teria sido beneficiado com a aplicação dos financiamentos obtidos. Como já foi observado no caso do Governo Federal, esse procedimento superestima os gastos nesse setor se observarmos apenas os valores globais conforme apresentado no Quadro III.2.

necessário aprofundar as investigações nesses programas tendo em vista identificar possível superposição de atribuições.

QUADRO III-3
PRINCIPAIS PROGRAMAS EXECUTADOS
PELO SETOR PÚBLICO ESTADUAL

1969

PROGRAMAS	Cr\$ Milhões	Em % do Total Geral da Despesa
Transporte Rodoviário	2.374,921	13,80
Previdência Social	2.085.369	12,12
Administração Geral	1.865.931	10,84
Administração Financeira	1.196.778	6,96
Dívida Pública	1.162.646	6,76
Ensino Médio	1.106.899	6,43
Segurança Pública	1.084.752	6,30
Ensino Primário	836.130	4,86
Energia Elétrica	809.591	4,71
Assistência Médico-Hospitalar	489,769	2,85
Transporte Ferroviário	485.124	2,82
TOTAL	13.497.910	78,45

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

Problemas de duplicação de esforços e de ausência de critérios definidos para participação dos diferentes níveis de governo possivelmente são ainda mais importantes para uma série de outros programas que, embora não sejam tão expressivos, se considerados individualmente provocam uma excessiva pulverização dos recursos públicos. Verifica-se, por exemplo, que os Governos Estaduais distribuíram, em 1969, cerca de Cr\$ 520 milhões por 7 programas relacionados à Profilaxia e Tratamento de Moléstias Infecto-Contagiosas, à Assistência à Maternidade e Infância, à Pesquisa e Experimentação Agrícola, ao Levantamento e Defesa de Recursos Primários, ao Ensino Técnico Profissional, à Educação Física e Desportos e à Assistência e Difusão Cultural. Isto sem mencionar outros programas, como Saneamento Básico, Habitação e Comunicações, para os quais, por serem preferencialmente executados por empresas controladas pelo Governo, não se dispõe ainda de informações mais completas. No mesmo

período, o Governo Federal aplicou nos 7 programas citados, a importância de Cr\$ 390 milhões. Parece-me necessário salientar que a importância desses programas, tanto do ponto de vista da prioridade para a política nacional de desenvolvimento quanto no que se refere aos benefícios indiretos a eles associados, estaria a exigir não só um volume mais substancial de recursos como também, e principalmente, uma orientação uniforme para a sua aplicação, tendo em vista a obtenção de melhores resultados. Como os recursos públicos são escassos, uma maior racionalidade poderia ser obtida adicionando os recursos dedicados a esses programas em todos os níveis de governo e atribuindo a uma única esfera a responsabilidade pela aplicação.

A repartição de quais programas deveriam ser preferencialmente executados em cada nível de governo deveria obedecer a critérios baseados na natureza do serviço oferecido e no grau em que a produção desse serviço represente em termos de propagação dos benefícios além das fronteiras geográficas internas da unidade onde o mesmo é produzido. Um exemplo interessante pode ser fornecido se considerarmos o citado Programa de Profilaxia e Tratamento de Moléstias Infecto-Contagiosas. É bastante provável, por exemplo, que esforços realizados por um Estado nesse programa possam ser em parte anulados por uma ausência de esforços no mesmo sentido por parte de um outro estado limítrofe, na medida em que não são conjuntamente atacados os focos de contágio e disseminação das doenças. Um programa dessa natureza, pela repercussão nacional dos benefícios, seria provavelmente tratado com maior eficiência a nível do Governo Federal. Outros programas seriam eventualmente de execução mais eficiente a nível dos Governos Estaduais pelo fato de tratarem da produção de serviços diretamente relacionados ao mercado consumidor local; tal seria, por exemplo, o caso do Ensino Primário — já quase que totalmente da responsabilidade dos Estados — e, por extensão, do Ensino Médio.

O problema é, evidentemente, complexo e envolve não só as questões práticas relacionadas à definição de quais os encargos a serem repar-tidos, como também os problemas políticos de autonomia, que constituem a própria essência do regime federal. Todavia, conforme demonstrado, já prevalece uma divisão mais ou menos nítida de funções em alguns dos programas mais relevantes que, juntamente com os encargos administrativos, absorvem 80% dos recursos estaduais e dos recursos federais. Um tratamento mais imediato do problema de superposição e duplicação de atribuições poderia restringir-se, portanto, numa primeira etapa, a uma parcela correspondente a apenas 20% dos recursos aplicados em cada esfera de governo, o que parece reduzir substancialmente possíveis áreas de atrito. É fora de dúvida que os benefícios em termos de racionalidade econômica de uma maior concentração dessa parcela de recursos em cada

área de governo seriam generalizados, uma vez que deveriam permitir maior eficiência na sua utilização. Vale a pena notar, ainda, que a discussão do problema da repartição de encargos, tendo em vista aumentar a eficiência do Setor Público, constitui um dos pontos centrais da discussão daquilo que se convencionou denominar de “federalismo fiscal”, que iremos abordar novamente no Capítulo V. Por outro lado, a importância do assunto já foi reconhecida no caso brasileiro ao introduzir-se dispositivo específico no Decreto nº 68135/71, que trata de critérios para aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação federal. Segundo esse decreto, a utilização dos recursos do fundo deveria ser acompanhada por uma progressiva transferência de encargos federais nos Estados para a responsabilidade dos respectivos governos. Embora o dispositivo só mencionasse a intenção de transferência em um sentido (de encargos federais para os Estados), denota já existir uma preocupação das autoridades governamentais com o problema, a qual não estaria ainda devidamente elaborada pela ausência completa de conhecimento da situação no que se refere à estrutura funcional dos gastos do Setor Público Estadual que prevalecia até o momento. Acreditamos, por esse motivo, que os resultados do trabalho de Consolidação da Conta do Setor Público Estadual, cujo resultado completo será divulgado em seguida, vá constituir um subsídio importante para o dimensionamento do problema e o aprofundamento dos estudos a respeito.

As Despesas Segundo a Categoria Econômica

A análise da composição das despesas segundo as principais categorias econômicas permite verificar, principalmente, em que medida o Setor Público Estadual contribui para o atingimento dos objetivos governamentais de promoção do crescimento econômico e de redistribuição da renda nacional. Em que pese as restrições que possam ser levantadas, a análise procurará focalizar principalmente a participação dos Estados no que se refere ao esforço de expansão do nível de investimentos e a sua contribuição em termos de transferência direta de recursos financeiros para as classes menos favorecidas da população. As restrições mencionadas referem-se basicamente à propriedade da classificação das despesas do Governo e ao fato de que muitas despesas, que são classificadas como custeio nos orçamentos, dizem respeito a atividades às vezes mais importantes para o crescimento econômico e a distribuição da renda do que outras despesas de investimento ou transferências. Tal seria o caso, por exemplo, do custeio associado à manutenção dos serviços de Educação e Saúde, que tem importantes repercussões tanto no que se refere ao

área de governo seriam generalizados, uma vez que deveriam permitir maior eficiência na sua utilização. Vale a pena notar, ainda, que a discussão do problema da repartição de encargos, tendo em vista aumentar a eficiência do Setor Público, constitui um dos pontos centrais da discussão daquilo que se convencionou denominar de “federalismo fiscal”, que iremos abordar novamente no Capítulo V. Por outro lado, a importância do assunto já foi reconhecida no caso brasileiro ao introduzir-se dispositivo específico no Decreto nº 68135/71, que trata de critérios para aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação federal. Segundo esse decreto, a utilização dos recursos do fundo deveria ser acompanhada por uma progressiva transferência de encargos federais nos Estados para a responsabilidade dos respectivos governos. Embora o dispositivo só mencionasse a intenção de transferência em um sentido (de encargos federais para os Estados), denota já existir uma preocupação das autoridades governamentais com o problema, a qual não estaria ainda devidamente elaborada pela ausência completa de conhecimento da situação no que se refere à estrutura funcional dos gastos do Setor Público Estadual que prevalecia até o momento. Acreditamos, por esse motivo, que os resultados do trabalho de Consolidação da Conta do Setor Público Estadual, cujo resultado completo será divulgado em seguida, vá constituir um subsídio importante para o dimensionamento do problema e o aprofundamento dos estudos a respeito.

As Despesas Segundo a Categoria Econômica

A análise da composição das despesas segundo as principais categorias econômicas permite verificar, principalmente, em que medida o Setor Público Estadual contribui para o atingimento dos objetivos governamentais de promoção do crescimento econômico e de redistribuição da renda nacional. Em que pese as restrições que possam ser levantadas, a análise procurará focalizar principalmente a participação dos Estados no que se refere ao esforço de expansão do nível de investimentos e a sua contribuição em termos de transferência direta de recursos financeiros para as classes menos favorecidas da população. As restrições mencionadas referem-se basicamente à propriedade da classificação das despesas do Governo e ao fato de que muitas despesas, que são classificadas como custeio nos orçamentos, dizem respeito a atividades às vezes mais importantes para o crescimento econômico e a distribuição da renda do que outras despesas de investimento ou transferências. Tal seria o caso, por exemplo, do custeio associado à manutenção dos serviços de Educação e Saúde, que tem importantes repercussões tanto no que se refere ao

crescimento econômico quanto no que se refere à distribuição da renda.⁶ Todavia, como o montante de gastos com esses programas já foi apresentado anteriormente, a preocupação atual consiste principalmente em salientar os aspectos inicialmente mencionados.

Os dados relevantes são apresentados no Quadro III-4. Em 1969, os Estados em conjunto utilizaram cerca de 40% dos recursos obtidos para cobrir despesas com o custeio de suas atividades – principalmente pessoal – 18% foram dedicados a despesas de investimento e 9% a transferências diretas para indivíduos sob a forma de pensões, aposentadorias, auxílios, etc. A parcela restante inclui 9% de transferências para Municípios por conta do dispositivo constitucional que estabelece a participação municipal na arrecadação do ICM, 6% correspondentes a juros e amortização da dívida pública, 11% de outras transferências diversas, e 6% de inversões financeiras.

QUADRO III-4
DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
POR CATEGORIA ECONÔMICA

1969

CATEGORIA ECONÔMICA	Cr\$ mil	%
Pessoal	5.465.160	31,76
Consumo	1.523.590	8,86
Transf. p/Indivíduos	1.538.794	8,94
Sub. Sociais	355.953	2,07
Div. Pública	1.085.146	6,31
Subsídios	178.410	1,04
Transf. em Conta de Capital	529.830	3,08
Transf. p/Municípios	1.559.620	9,06
Transf. p/Previdência Social	255.240	1,48
Transf. Diversas	574.168	3,34
Investimentos	3.172.572	18,44
Inversões Financeiras	967.329	5,62
TOTAL	17.205.812	100,00

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

6 Ver Cap. II.

Dois fatos importantes são, todavia, mascarados pelos dados globais. O primeiro refere-se à importância da consolidação dos gastos da Administração Central e Descentralizada para avaliação precisa do volume de investimentos. O segundo, à distorção provocada pela inclusão dos Estados de São Paulo e Guanabara nos valores agregados, uma vez que esses dois Estados apenas representam em conjunto cerca de 60% do Setor Público Estadual.

A separação das despesas por categoria econômica segundo os órgãos responsáveis pela execução dos gastos, permite verificar que praticamente a totalidade dos investimentos é realizada pelos órgãos que integram a Administração Indireta — Autarquias, Fundações e Fundos Especiais. Os investimentos realizados pela Administração Direta representaram menos de 20% do total relativo ao Setor Público Estadual, isto é, a considerar apenas a Administração Direta, seria praticamente inexistente o investimento público executado pelos Governos Estaduais.

O financiamento dos investimentos, por seu turno, na maioria dos Estados, provém basicamente das transferências federais. A comparação entre o volume global de receitas e despesas correntes indica que não haveria volume significativo de poupança a nível dos Governos Estaduais,⁷ a qual seria inclusive negativa na maioria dos Estados menos desenvolvidos. Como as transferências federais são vinculadas à aplicação em determinados setores, a liberdade de atuação dos governos locais em matéria de alocação setorial dos investimentos é nula. O que significa existir uma grande rigidez na política de investimentos do Setor Público na medida em que os recursos disponíveis para investimento já estão previamente destinados a determinados setores — Transportes, e mais recentemente, Educação e Saúde, por força de vinculação das transferências federais a esses setores. Por essa razão, constata-se que do total dos investimentos realizados em 1969, cerca de 57% referem-se ao Programa de Transporte Rodoviário; 5% ao Ensino Primário, e 2,7% à Assistência Médico-Hospitalar.

Os resultados globais sumariados nos parágrafos anteriores ainda são bastante distorcidos pela inclusão dos Estados de São Paulo e Guanabara nos valores analisados. Dada a importância desses dois Estados (60% do Setor Público Estadual), seria conveniente verificar o que acontece aos resultados agregados se excluirmos os dois da soma. Neste caso, a situação em termos de recursos disponíveis para investimento e de rigidez na destinação setorial torna-se ainda menos favorável uma vez que estes últimos, por movimentarem um volume substancial de recursos próprios, seriam as

7 A única exceção importante é constituída pelo Estado de São Paulo.

únicas unidades a apresentarem uma maior liberdade para aplicação dos recursos. Como a análise comparativa da situação observada nos diferentes Estados é objeto do item seguinte, o propósito aqui consiste apenas em estabelecer algumas observações gerais a respeito.

QUADRO III-5
 DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
 POR CATEGORIA ECONÔMICA
 SEGUNDO OS ENCARREGADOS DA EXECUÇÃO

Cr\$ mil – 1969

Categoria Econômica	Administração Direta	Administração Indireta	Total
Pessoal	4.261.256	1.201.995	5.463.251
Consumo	982.989	542.511	1.525.499
Transf. p/Indivíduos	1.199.781	339.747	1.539.528
Sub. Sociais	314.908	40.311	355.219
Div. Pública	899.944	185.202	1.085.146
Subsídios	154.297	24.113	178.411
Transf. p/Autarquias	4.046.774	50.932	—
Transf. em Conta de Capital	519.436	10.394	529.830
(Setor Privado)			
Transf. p/Municípios	1.539.271	20.349	1.559.620
Transf. p/Prev. Social	172.327	82.913	255.241
Transf. Diversas	281.212	292.957	574.169
Investimentos	597.229	2.575.344	3.172.573
Inversões Financeiras	473.402	493.927	967.330
TOTAL	15.442.826	5.860.695	17.205.817

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

Excluídos os Estados mencionados, o nível de investimentos reduz-se a apenas Cr\$ 1.711 milhões, ou pouco mais da metade do total anterior. A poupança, por seu turno, torna-se praticamente nula indicando que somados os recursos próprios do Governo Central e das Autarquias, o

montante seria pouco mais do que suficiente para cobrir as despesas correntes; apenas as despesas com o pagamento do pessoal empregado pela Administração Direta absorve cerca de 75% da receita proveniente da arrecadação dos tributos de competência estadual. A concentração setorial dos investimentos fica ainda mais acentuada, passando o Setor de Transportes a absorver 62% dos recursos alocados a despesas de investimento.

A análise dos dados globais relativos à consolidação da despesa do Setor Público Estadual destaca, então, três observações importantes:

a) a dimensão do Setor Público Estadual, considerada conjuntamente com a Administração Direta e a Administração Descentralizada, é representada por um montante global de gastos, em 1969, da ordem de Cr\$ 17 bilhões. Esse total corresponde a cerca de 40% dos gastos totais do Setor Público Nacional e a 13,0% do Produto Interno Bruto do mesmo ano;

QUADRO III – 6
DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
POR CATEGORIA ECONÔMICA EXCLUSIVE
S. PAULO E GUANABARA

1969

CATEGORIA ECONÔMICA	Cr\$ mil	%
Pessoal	2.646.975	34,70
Consumo	735.302	9,64
Transf. p/Indivíduos	710.589	9,32
Sub. Sociais	124.812	1,64
Div. Pública	371.577	4,87
Subsídios	7.366	0,10
Transf. em Conta Capital	102.535	1,34
Transf. p/Municípios	478.109	6,27
Transf. p/Prev. Social	65.915	0,86
Transf. Diversas	282.583	3,70
Investimentos	1.711.160	22,43
Inversões Financeiras	391.163	5,13
TOTAL	7.628.086	100,00

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

b) a análise da estrutura das despesas, tanto do ponto de vista da distribuição funcional quanto da distribuição por categoria de gastos, revela uma grande concentração das despesas em alguns programas e um reduzido grau de liberdade na alocação dos investimentos que decorre, em parte, das vinculações existentes quanto aos recursos provenientes de transferências federais e da talvez excessiva descentralização administrativa representada pela proliferação de Autarquias, Fundações e Fundos Especiais;

c) os dados globais encerram importantes diferenças entre os diferentes Estados. Excluídos São Paulo e Guanabara da consolidação, agravam-se as distorções mencionadas no item b, uma vez que esses dois Estados apenas representam cerca da metade do Setor Público Estadual.

O ponto focalizado no item c é especialmente importante uma vez que nos interessa examinar a situação específica de cada Estado e as diferenças regionais de comportamento porventura existentes. Tal é o conteúdo da análise que se segue.

3.2 O Setor Público e a Economia Estadual

À semelhança dos índices apresentados para o total do Setor Público Brasileiro, a verificação do grau de participação de governos estaduais na economia da respectiva unidade pode ser efetuada a partir de relações entre o volume de gastos realizados e o nível de renda interna do Estado. Dados a respeito para o ano de 1968 são apresentados no Quadro III-7.⁸

Os resultados obtidos não se mostram coerentes com a hipótese de uma participação relativamente maior do Governo na economia em unidades onde o nível de renda é mais elevado. Estados como Amazonas e Sergipe apresentam coeficientes da ordem de 18% para a relação despesas/Renda, equivalentes àqueles registrados no Estado de São Paulo. O coeficiente mais baixo é registrado no Estado do Rio Grande do Norte: cerca de

8 Utilizam-se, nesse caso, os dados para 1968 porque este é o último ano para o qual se dispõe de estimativas de Renda Interna segundo as diferentes unidades da Federação.

8%.⁹ Abstraindo dos valores extremos, observa-se que, de maneira geral, a relação oscila entre 11 e 15% sem indicar qualquer correlação entre a relação despesa/Renda Interna e o nível de renda estadual. O valor médio é da ordem de 14%.

A expectativa de existência de uma correlação elevada entre a participação dos governos estaduais na economia e o nível de renda das respectivas unidades estaria baseada no fato de que esta é determinada pelas possibilidades de obtenção de recursos, por sua vez limitados pela capacidade de arrecadação tributária. Como esta última está diretamente relacionada ao nível de renda, o volume de despesas estaria também necessariamente associado a essa variável.

A relação Dg/RI e a renda *per capita* em cada Estado é, entretanto, afetada por medidas compensatórias adotadas pelo Governo Federal. Essas medidas podem ser de dois tipos:

- a) execução direta e preferencial de alguns programas em algumas unidades da federação;
- b) transferência de recursos federais para aplicação por parte dos Governos Estaduais.

De maneira geral, medidas do tipo a ou b seriam tomadas com o objetivo de compensar a reduzida capacidade de arrecadação de Estados mais pobres para propiciar a execução direta ou indireta de programas que sejam considerados importantes e que não poderiam ser suficientemente desenvolvidos com base apenas nos recursos próprios locais. Medidas do tipo b contribuem para alterar a relação entre despesas e renda e podem permitir que Estados de renda baixa apresentem um volume de gastos substancialmente maior do que aquele que seria possível a contar apenas com os recursos próprios. Medidas do tipo a, por sua vez, refletir-se-iam nos coeficientes apresentados na medida em que a execução direta de alguns programas por parte do Governo Federal pudesse desestimular o esforço interno de aumentar a arrecadação, de forma que seria registrado

9 Uma das possíveis causas das oscilações observadas, principalmente no caso dos valores extremos, é a conhecida insuficiência das estimativas sobre Renda Interna a nível de Estados. É bastante improvável, por exemplo, que a diferença verificada entre os coeficientes correspondentes aos Estados do Amazonas e Pará seja verdadeira. O coeficiente registrado para o Amazonas, da ordem de 18%, é praticamente o dobro daquele relativo ao Estado do Pará (9,74%) e, nesse caso, a diferença pode ser parcialmente explicada pelo fato de que as estimativas de Renda Interna para esses mesmos Estados indicam uma renda para o Amazonas igual à metade daquela relativa ao Pará, tendo em vista que o volume total de gastos do Setor Público nos dois Estados é equivalente.

um coeficiente de participação menor do que aquele que seria permitido caso fosse feita uma utilização mais intensiva de todo o potencial de receita.

A quantificação dos efeitos a que se refere o item b pode ser efetuada mediante análise global da estrutura do financiamento das despesas do Setor Público Estadual. Conforme mencionado no item anterior, as transferências federais seriam responsáveis por cerca de 12% da soma das despesas realizadas pelos Estados. Importantes diferenças, todavia, são registradas. Nos Estados menos desenvolvidos e de alta densidade populacional, as transferências federais respondem por parcela superior a 25% do total das despesas em cada unidade. Note-se, nos dados apresentados no Quadro III-8, que a percentagem mais elevada é registrada no Estado do Piauí, onde as transferências são responsáveis pelo financiamento de mais de 65% das despesas realizadas. A contar apenas com a arrecadação tributária própria, a participação do Setor Público local na economia dos Estados menos desenvolvidos estaria em torno da metade dos coeficientes registrados no Quadro III-7.

Em contrapartida, os Estados mais desenvolvidos apresentam percentagens menos significativas no que se refere à importância das transferências no financiamento dos gastos estaduais. Em São Paulo, Guanabara, Paraná e Rio Grande do Sul, a participação é de menos de 10%; nos demais Estados da Região Sudeste, exceto Espírito Santo, o valor máximo é da ordem de 15%. Tais resultados decorrem, em parte, dos critérios utilizados para distribuição das transferências realizadas à conta do FP¹⁰, tendo em vista que a distribuição dos recursos desse fundo é feita inversamente proporcional ao nível de renda e diretamente proporcional à população (com maior peso para a primeira variável no caso dos Estados).¹¹

A desagregação dos coeficientes de participação governamental na economia de cada Estado para cada um dos principais componentes em termos dos recursos utilizados, apresentada no Quadro III-8, introduz, então, alguns esclarecimentos adicionais importantes. Primeiro, que a ausência de correlação entre a razão Dg/y e o nível de desenvolvimento estadual deve-se ao efeito compensatório das transferências sobre as receitas estaduais, que permite que o volume de despesas, praticamente em

10 Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação tributária do IPI e IR.

11 É também evidente que mesmo na ausência de qualquer efeito redistributivo para o total de recursos transferidos, a participação desses no financiamento das despesas em Estados mais desenvolvidos seria necessariamente menor em termos relativos por força do maior volume de recursos próprios manipulados por esses Estados.

todos os Estados mais pobres, seja mais de duas vezes superior àquele que corresponderia ao respectivo volume de arrecadação própria. Segundo, que (mesmo) considerando isoladamente a carga tributária em cada Estado – medida pela relação entre a arrecadação tributária própria e o respectivo nível de renda – não se observa uma tendência crescente bem definida para o grupo de Estados de menor nível de desenvolvimento. Terceiro, que

QUADRO III - 7
DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
EM % DO NÍVEL DE RENDA

1968	
ESTADOS	G/Y (%)
AM	17.40
PA	9,74
MA	13,85
PI	14.48
CE	9.68
RN	7.90
PB	13.95
PE	12.95
AL	14.79
SE	18.11
BA	16.31
MG	11.03
ES	11.08
RJ	11.27
GB	15.36
SP	17.91
PR	11.71
SC	12.34
RS	14.02
MT	14.56
GO	10.15

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

QUADRO III-8
ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO
SETOR PÚBLICO ESTADUAL EM % DA RENDA INTERNA
1968

Estados	Arrecadação Tributária		Transferências Federais			Operações de Crédito	Total de Gastos
	ICM	Adm. Indireta	FPE	Imp. Únicos	Total		
AM	5,5	0,5	5,1	6,5	11,6	0,3	17,4
PA	4,1	0,2	2,7	2,0	4,8	0,6	9,7
MA	4,4	0,2	5,1	0,1	6,6	—	13,9
PI	5,0	0,0	5,6	0,3	8,1	0,9	14,5
CE	6,1	0,2	3,6	—	4,3	0,4	9,7
RN	5,4	0,2	2,4	—	2,9	0,7	7,9
PB	7,0	0,4	2,8	—	3,5	0,7	14,0
PE	9,2	0,1	1,5	—	2,6	1,1	13,0
AL	8,4	0,2	3,1	0,9	5,0	0,9	14,8
SE	6,1	0,3	4,0	0,1	9,8	—	18,1
BA	6,5	0,2	2,2	1,6	4,0	1,3	16,3
MG	7,6	0,3	1,0	0,7	1,9	1,1	11,0
ES	6,2	0,2	1,8	0,6	2,9	0,5	11,0
RJ	10,4	0,3	0,6	0,7	1,5	0,3	11,3
GB	12,2	0,6	0,1	0,3	0,7	0,7	15,4
SP	14,7	0,6	0,1	—	0,6	0,0	17,9
PR	10,4	0,2	0,9	0,1	1,6	0,7	11,7
SC	9,5	—	1,0	0,5	1,6	2,1	12,3
RS	9,5	0,4	0,4	0,1	0,9	1,6	14,0
MT	8,4	0,1	2,3	—	5,2	1,0	14,6
GO	7,2	0,2	1,3	0,2	1,5	0,3	10,2

Fontes: IPEA/JNPE\$ e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual

Nota: Uma das possíveis causas pelas quais a soma das parcelas não coincide com o total estaria relacionada ao critério de apuração dos gastos que foi utilizado. A despesa no ano foi considerada como a despesa *empenhada* e não a despesa *efetivamente paga*. No caso em que recursos obtidos no ano são utilizados para cobrir *restos a pagar* de anos anteriores, o total de recursos arrecadados no ano pode ser maior que o total de despesas, de forma que a soma das percentagens poderia não ser coincidente. No caso oposto o mesmo problema poderia ser verificado.

no caso dos Estados mais ricos, o limite à expansão das despesas, imposto pela capacidade de arrecadação, pode ser mais facilmente superado com a realização de operações de crédito tendo em vista a sua maior capacidade de endividamento.

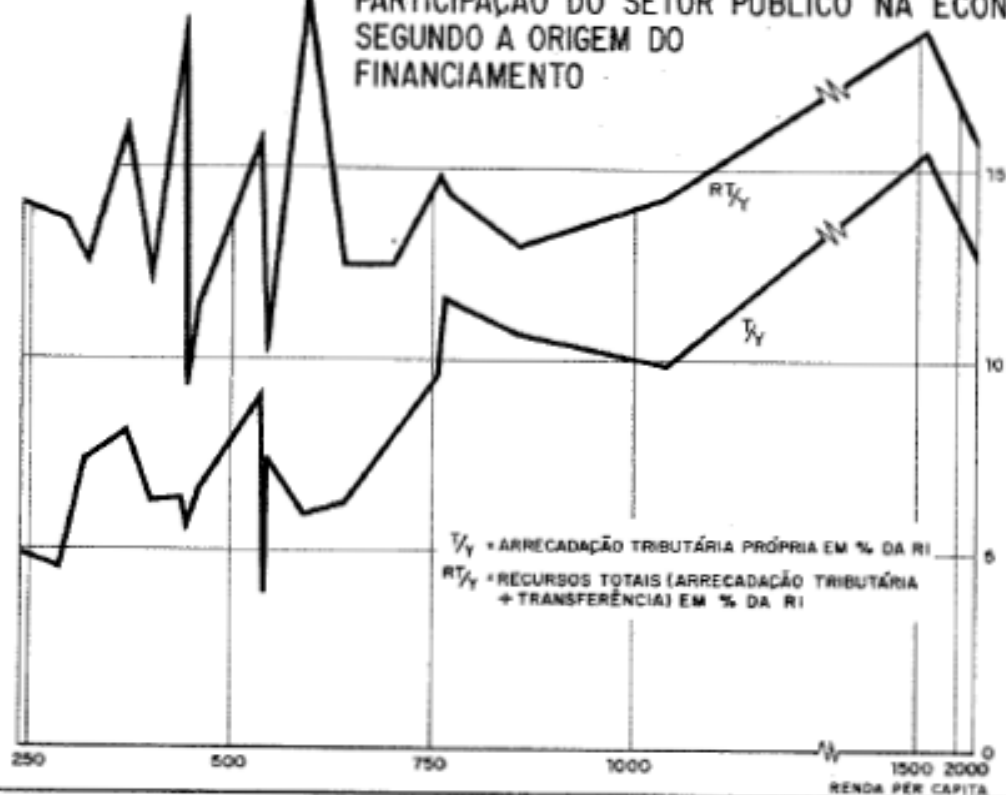
As observações do parágrafo anterior são confirmadas pela análise do Gráfico III-1. Verifica-se que a carga tributária própria oscila indefinidamente ao longo de um valor médio de 6 a 7% da Renda Interna para todo o grupo de Estados (15) que apresentava uma renda *per capita* inferior a Cr\$ 750,00 em 1968. Nesses mesmos Estados, a importância relativa das transferências no financiamento dos gastos é medida pela distância vertical entre as curvas T/y (que representa a distribuição da carga tributária) e RT/y (que representa a relação entre os recursos totais e a Renda Interna).

Nos Estados de nível de renda mais elevado já se observa uma tendência crescente nos valores que representam a distribuição da carga tributária própria. Entre outros fatores, tal resultado poderia estar relacionado ao critério utilizado para a quantificação da base tributária no que se refere do principal tributo. Embora o ICM seja considerado um tributo sobre o valor adicionado, ele não tem uma ampla cobertura na medida em que o Setor de Serviços está excluído da base tributária e que subsistem inúmeras isenções com relação à tributação de produtos agrícolas. Dessa forma, como na estrutura da Renda Interna, um maior nível de desenvolvimento deve estar associado a uma maior importância do Setor Industrial, e como a concentração no Setor Industrial favorece uma maior produtividade desse tributo, a relação ICM/Renda Interna seria provavelmente maior nos Estados mais desenvolvidos do que naqueles situados em níveis inferiores de desenvolvimento. Note-se ainda, que para esse grupo de Estados a diferença vertical entre as curvas que refletem a distribuição da carga tributária e a relação entre o total de recursos e o nível de renda é mais ou menos constante, o que reflete a importância relativamente decrescente das transferências no financiamento dos gastos quanto ao conjunto de Estados de nível de renda mais elevado.

Quanto às operações de crédito, os dados obtidos indicam que o montante seria expressivo apenas em alguns poucos Estados. A justificativa está provavelmente relacionada ao já elevado volume de endividamento apresentado pela maioria das unidades, que teria levado o Governo Federal a impor medidas restritivas à obtenção de novos créditos. As pressões estaduais nesse sentido, como veremos mais adiante, resultam da intenção de desenvolver novos programas, que seria impedida não só pela insuficiência de recursos, como também — e principalmente — pela rigidez existente no que respeita a sua destinação setorial.

GRÁFICO III-1

PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA ESTADUAL SEGUNDO A ORIGEM DO FINANCIAMENTO



3.3 A Distribuição das Despesas por Funções: Comparações Interestaduais

Talvez mais importante do que a observação dos índices globais de participação das despesas do Governo na Renda Interna dos Estados seja a verificação da estrutura dos gastos do ponto de vista da participação relativa dos diferentes setores e dos principais programas em cada setor. A análise da distribuição funcional das despesas permitirá verificar se as diferenças regionais de tamanho do Setor Público Estadual podem ser explicadas por diferenças nas atividades exercidas pelo Governo, e em que medida a maior diversificação das atividades relaciona-se ao respectivo nível de desenvolvimento da economia estadual.

Os números a respeito da distribuição funcional são apresentados no Quadro III – 9. Observa-se que a desagregação dos dados relativos à participação do Setor Público Estadual na economia da respectiva unidade apresenta também resultados bastante diversificados. As diferenças mais importantes são registradas no caso da participação do Estado nos Setores de Governo e Administração e Transportes, justamente aqueles setores mais importantes do ponto de vista da absorção de recursos estaduais. Essas diferenças, por seu turno, não apresentam nenhum padrão definido quanto a uma possível relação da participação nesses setores e a localização geográfica, ou o nível de renda dos Estados. Em particular, é importante observar que os Estados menos desenvolvidos da Região Norte-Nordeste que apresentam uma relação despesas/Renda Interna elevada (acima de 11%) são exatamente os que exibem coeficientes substancialmente elevados para gastos nos Setores de Administração e Transportes, o que, nos Estados de grande área geográfica, pode ser, em parte, devido ao peso atribuído à área com fator a ser considerado na distribuição espacial do imposto único vinculado a gastos no Setor de Transportes. Nos demais setores, embora se verifiquem algumas diferenças na participação estadual, as oscilações são muito menos sentidas através do exame da distribuição apresentada no Quadro III-9, embora prevaleça o mesmo comportamento no que se refere à ausência de qualquer relação entre a participação do Governo nos diferentes setores e o nível de desenvolvimento do Estado.¹²

À primeira vista, os resultados parecem contradizer a hipótese de que despesas com Programas de Educação e Saúde, por exemplo, devem crescer

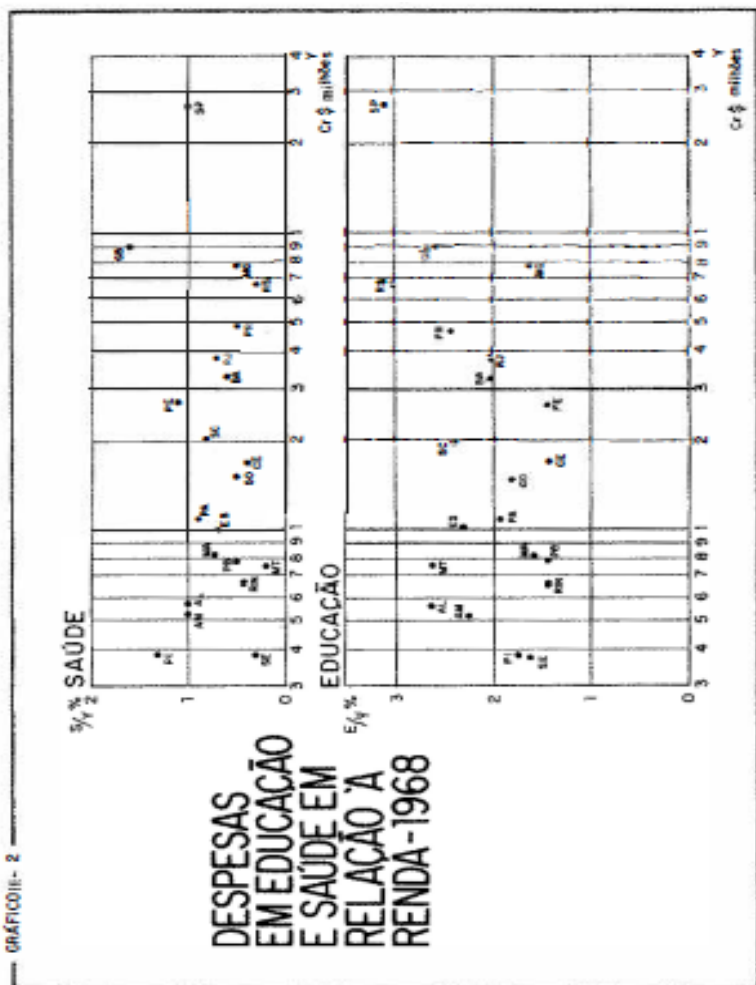
12 Uma discussão mais detalhada a respeito de comparações interestaduais relativas à participação do Governo em cada setor é apresentada no Capítulo IV.

QUADRO III-9
 DESPESA POR SETOR EM CADA ESTADO EM % DA DESPESA TOTAL
 1969

ESTADO	SETOR									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Amazonas	30,27	2,74	—	21,39	0,39	11,11	10,24	7,56	12,72	3,58
Pará	28,26	2,40	3,39	24,14	0,68	16,13	4,06	7,24	9,06	4,64
Maranhão	29,76	1,87	0,37	40,66	0,13	9,68	4,31	3,68	5,74	3,80
Piauí	26,80	2,45	—	21,56	0,11	14,92	9,86	9,16	9,30	5,84
Ceará	24,14	2,21	0,35	23,49	0,10	12,58	1,28	4,22	23,20	8,45
Rio Grande do Norte	34,79	2,24	1,28	20,46	4,29	12,22	0,21	5,02	12,79	6,70
Paraíba	24,48	1,40	—	35,97	1,67	9,95	4,12	2,38	15,48	4,55
Pernambuco	28,92	4,68	1,61	16,04	0,87	11,01	2,39	7,07	19,69	7,72
Alagoas	27,42	2,86	2,71	12,52	1,21	23,59	1,28	7,05	13,98	7,38
Sergipe	29,38	1,20	1,71	21,76	1,79	12,42	6,71	3,74	16,25	5,04
Bahia	17,10	0,96	1,97	36,21	2,13	15,18	5,03	3,65	11,12	6,65
Minas Gerais	38,99	2,20	0,00	17,60	0,72	14,64	1,06	3,81	12,23	8,75
Espírito Santo	27,07	3,72	1,95	22,21	0,95	19,33	1,56	6,64	11,24	5,33
Rio de Janeiro	18,07	3,03	3,34	20,66	0,11	19,77	4,84	6,33	15,10	8,75
Guanabara	20,05	0,42	—	5,26	1,16	16,41	16,33	7,64	20,96	11,77
São Paulo	30,66	2,42	9,25	18,14	0,13	15,73	0,75	4,94	11,71	6,27
Paraná	22,22	2,00	0,43	26,47	0,10	20,96	3,63	3,69	13,35	7,15
Santa Catarina	30,37	2,57	2,37	21,79	2,30	18,05	2,32	4,73	11,37	4,13
Rio Grande do Sul	32,29	2,69	2,69	12,96	2,26	17,93	1,54	2,33	17,91	7,40
Mato Grosso	32,55	0,54	8,25	27,96	0,98	16,16	4,09	1,53	4,66	3,28
Goias	22,55	1,90	5,63	29,13	0,25	15,06	2,86	4,09	10,97	7,56
Distrito Federal	7,66	2,77	—	4,05	6,64	15,73	31,25	14,41	6,62	10,87

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

em ritmo mais acelerado que o crescimento da renda tendo em vista que o coeficiente de elasticidade-renda da demanda por esses serviços seria superior à unidade. Se a elasticidade-renda é maior do que um, a relação despesas em Educação/Renda Interna deveria aumentar à medida que o nível de renda aumenta. Conforme vimos, e é retratado no Gráfico III-2, a relação não apresenta essa tendência numa análise *cross-section* dos dados estaduais.



A aparente contradição, todavia, não resiste a uma análise mais profunda. Na verdade, todo o problema decorre dos erros de interpretação a que um indivíduo pode ser levado pela tentativa de procurar testar empiricamente hipóteses quanto a coeficientes de elasticidade-renda para *demand*a de serviços governamentais a partir de dados sobre despesas efetivamente realizadas com a produção dos respectivos serviços, as quais refletem, de fato, o nível de *oferta*. Isto significa, evidentemente, que não faz muito sentido tentar medir a elasticidade setorial das despesas governamentais com a utilização de hipóteses sobre variáveis que devem influenciar a demanda pelos serviços respectivos. Como a variável usualmente considerada dependente mede a oferta, as variáveis independentes devem ser selecionadas entre aquelas que contribuem para explicar a disponibilidade de recursos que condiciona o volume de produção. Em alguns casos, essa distinção importante não chega a ser notada porque o nível de renda constitui a variável principal, tanto para explicar o comportamento da demanda quanto para explicar a disponibilidade de recursos, de forma que os resultados tenderiam a ser aproximadamente iguais. Em outros casos, entretanto, a disponibilidade interna de recursos sofre a influência de fatores exógenos importantes — no nosso caso representado pelas transferências federais — que alteram completamente a situação. Desta forma, a composição dos recursos disponíveis e as condições existentes para a sua aplicação passam a ser os principais fatores a serem considerados para explicar a magnitude da participação do Governo nos diferentes programas. Ademais, já foi salientado anteriormente que a estimação de elasticidade-renda das despesas governamentais com base em uma análise *cross-section* de informações relativas a diferentes unidades de Governo pode produzir resultados não aceitáveis na medida em que não são considerados outros fatores importantes, que podem explicar diferenças de comportamento entre diferentes unidades no que se refere à alocação setorial das despesas. A hipótese de uma elasticidade-renda elevada para serviços como Educação e Saúde refere-se ao provável crescimento dos gastos de uma unidade nesse programa à medida que aumenta o nível de renda dessa mesma unidade e não pode geralmente ser testada com base em informações sobre as aplicações efetuadas por diferentes unidades de diferentes níveis de renda.

Como vimos, os recursos utilizados pelo Setor Público Estadual podem ser classificados em quatro grandes categorias: os recursos próprios da Administração Direta (constituídos basicamente pela arrecadação do ICM), os recursos próprios da Administração Indireta, as transferências federais e as operações de crédito. Como em virtude dos próprios critérios de distribuição, as transferências são mais importantes do ponto de vista do total de recursos no caso dos Estados de baixo nível de renda, a alocação setorial das despesas nos mesmos será muito mais influenciada

pelas vinculações setoriais dos recursos transferidos, uma vez que a arrecadação do ICM estaria em grande parte comprometida com os compromissos relativos à produção dos bens públicos tradicionais — Administração, Defesa e Segurança — que inclui o pagamento do pessoal civil utilizado em atividades administrativas (administração geral e administração específica de cada programa), do pessoal militar relacionado ao Programa de Segurança Pública, e de outras despesas de custeio associadas à manutenção dessas atividades. Na maioria dos Estados menos desenvolvidos, esses itens absorvem mais de 50% da arrecadação do ICM. Note-se ainda, que em alguns casos essa mesma percentagem é superior a 100%, o que indica que a arrecadação do ICM ainda não seria suficiente para cobrir os gastos com os itens relacionados.

QUADRO III-10
ITENS SELECIONADOS DAS DESPESAS CORRENTES
E ARRECADAÇÃO DO ICM EM ALGUNS ESTADOS

1969

ESTADOS	ARRECADAÇÃO DO ICM (A)	Cr\$ mil	
		B/\bar{A} B_1/A	(%) B_2/A
AM	35.059	79,6	144,9
PA	50.531	46,0	106,4
MA	43.714	84,9	118,6
PI	21.445	119,1	133,9
CE	104.854	53,7	116,9
RN	35.350	88,8	114,6
PB	57.995	102,5	109,6
PE	248.564	50,1	93,5
AL	54.416	45,7	88,9
SE	24.391	74,5	142,3
BA	289.910	35,8	82,7
ES	66.470	41,8	113,4
MT	68.087	36,3	69,6
GO	128.194	63,9	104,3

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

B_1 = despesa com a produção de bens públicos (Administração, Justiça, Segurança, etc. . .).

B_2 = total das despesas de pessoal (ativo e inativo), mais encargos sociais.

Por outro lado, se considerarmos o total dos encargos com pessoal, incluindo o pessoal ativo e inativo mais os encargos sociais correspondentes, o montante de gastos em todos os Estados apresentados no Quadro III-10 (renda *per capita* inferior a Cr\$ 600,00) representa mais de 100% em quase todos os Estados relacionados. Nesse grupo de Estados, portanto, a participação nos demais setores, principalmente no que se refere à expansão dos programas que vêm sendo executados, é condicionada pela vinculação setorial no que se refere à aplicação dos recursos transferidos. Em 1969, a situação vigente quanto a essas vinculações é aquela apresentada no Quadro III-11.

QUADRO III-11
VINCULAÇÃO SETORIAL DAS TRANSFERÊNCIAS
(Situação Vigente em 1969)

Origem dos Recursos	Vinculação Legal (%)	Vinculação em % do Total das Transferências
IUCL	Transportes – 100	38,5
IUEE	Energia – 100	6,0
Fundo de Participação		
Fundo Especial		
Minerais no País		
Salário Educação*	Educação – 100	7,5
Fundo Nacional de Educação		5,4
TOTAL		57,4

Fontes: MT/DNER, MME/DNAEE, MEC/DNE

* Apenas a quota estadual.

Nota: A vinculação percentual dos recursos transferidos foi calculada com base nos valores efetivamente registrados em 1969, para o montante de recursos distribuídos aos Estados à conta dos fundos relacionados conforme dados do Quadro III-12. A partir de 1970 foi introduzida vinculação setorial também para aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Participação, o que eleva o coeficiente global acima mencionado para cerca de 70%.

Teoricamente, portanto, na medida em que 60% dos recursos transferidos são vinculados aos programas citados, a parcela restante poderia ser livremente usada pelo Governo. Acontece, todavia, que essa aparente disponibilidade decorre de havermos considerado apenas as vinculações setoriais. A estas se sobrepõem, ainda, as vinculações relativas ao tipo de despesa que pode ser realizada com o mesmo recurso. Em algumas das transferências citadas — a transferência à conta dos Impostos Únicos sobre Combustíveis e sobre Energia Elétrica — o requisito é de uma aplicação integral em despesas de capital. O Fundo de Participação adota um critério de repartição equitativa: 50% dos recursos transferidos podem ser aplicados em despesas correntes e 50% em despesas de capital. Os demais fundos não estabelecem nenhum critério muito rígido, a não ser o requisito de que o plano de aplicação dos recursos seja submetido à aprovação da autoridade competente.¹³ Com base no montante das transferências em 1969 e nas vinculações legais existentes, pode-se então verificar que, em média, 65% dos recursos transferidos aos Estados são vinculados a despesas de investimento, de forma que apenas os 35% restantes podem ser utilizados para despesas correntes. As implicações dessa dupla vinculação em termos da estrutura funcional das despesas no caso dos Estados de nível de renda mais baixo podem, então, ser assim resumidas:

a) Na medida em que os recursos próprios da Administração Direta (ICM) são praticamente absorvidos em sua totalidade com a cobertura das despesas de custeio e dos encargos sociais (inativos, pensionistas, etc.), a expansão dos gastos estaduais nos diferentes programas é motivada pelas condições instituídas para aplicação dos recursos transferidos pelo Governo Federal;

b) As principais vinculações setoriais para aplicação das transferências referem-se a Transportes (Rodoviário) e Educação (Ensino Primário). Estes são também alguns dos principais programas executados atualmente pelo Setor Público Estadual;

c) A execução dos programas citados implica, naturalmente, despesas de investimento visando à expansão da produção e despesas de custeio necessárias à manutenção e funcionamento dos serviços existentes. As necessidades de custeio nesses programas são variáveis. Enquanto para o Programa de Transporte Rodoviário elas devam ser reduzidas, uma vez que a finalidade principal do programa é a própria construção e/ou melhoramento de rodovias, nos Programas de Educação e Saúde são bastante

13 No que se refere ao Fundo Especial embora não exista vinculação legal a despesas de capital, o convencionado é que os recursos desse fundo não devem ser utilizados para a manutenção de atividades já existentes.

elevadas e indispensáveis à própria expansão e melhoria da qualidade dos serviços produzidos;

QUADRO III-12
VINCULAÇÃO SETORIAL DOS RECURSOS
TRANSFERIDOS SEGUNDO OS ESTADOS

SITUAÇÃO VIGENTE EM 1969

ESTADOS	TRANSPORTES		ENERGIA		EDUCAÇÃO		TOTAL	
	Cr\$ Mi- lhões	% Total	Cr\$ Mi- lhões	% Total	Cr\$ Mi- lhões	% Total	Cr\$ Mi- lhões	%
Amazonas	30,7	46,2	4,7	7,1	3,1	4,7	66,4	61,0
Pará	30,1	40,2	4,7	6,3	4,0	5,3	74,9	51,8
Maranhão	17,2	19,9	3,6	4,2	6,1	7,1	86,5	31,2
Piauí	9,0	20,1	1,8	4,0	3,3	7,4	44,8	31,5
Ceará	17,5	26,7	3,3	5,0	8,6	13,1	65,6	44,8
R.G.do Norte	6,0	20,8	1,1	3,8	2,7	9,4	28,8	34,0
Paraíba	9,5	22,0	1,9	4,4	3,8	8,8	43,2	35,2
Pernambuco	24,1	32,0	4,1	5,4	9,5	12,6	75,3	50,0
Alagoas	6,0	17,6	1,1	3,2	2,7	7,9	34,1	28,7
Sergipe	7,5	23,1	0,7	2,1	2,2	6,8	32,5	32,0
Bahia	60,2	40,1	7,0	4,7	12,1	8,1	150,1	52,9
Minas Gerais	68,1	38,0	15,3	8,5	20,1	11,2	179,2	48,7
Espírito Santo	10,2	17,5	1,3	2,2	3,1	5,3	58,3	25,0
Rio de Janeiro	37,2	52,6	5,0	7,1	8,4	11,9	70,7	71,6
Guanabara	37,4	41,6	4,9	5,5	28,5	31,7	89,8	78,8
São Paulo	159,6	51,9	21,9	7,1	66,4	21,6	307,7	80,6
Paraná	39,0	45,2	6,6	7,7	10,1	11,7	86,2	64,6
Santa Catarina	14,6	27,4	2,6	4,9	5,5	10,3	53,2	42,6
R.G. do Sul	43,3	47,3	6,3	6,9	7,7	8,4	91,5	62,6
Mato Grosso	27,5	53,4	4,2	8,2	2,6	5,0	51,5	66,6
Goiás	22,3	35,0	3,8	6,0	4,6	7,2	63,7	48,2
Distrito Federal	2	15,5	0,4	3,1	3,1	24,0	12,9	42,6
TOTAL	679,4	38,5	106,4	6,0	227,4	12,9	1.766,9	57,4

Fontes: MT/DNER, MME/DNAEE, MEC/DNE

Nota: As observações relativas ao processo utilizado para o cálculo das percentagens indicadas são apresentadas em nota ao Quadro III-11.

QUADRO III-13
 VINCULAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS
 SEGUNDO O TIPO DE GASTO – EM % DO TOTAL

SITUAÇÃO VIGENTE EM 1969

Estados	Custeio	Investimento
Amazonas	21,1	78,9
Pará	24,2	75,8
Maranhão	33,1	66,9
Piauí	32,9	67,1
Ceará	35,9	64,1
R.G.do Norte	34,3	65,7
Paraíba	33,4	66,6
Pernambuco	33,4	66,6
Alagoas	40,9	59,1
Sergipe	32,4	67,6
Bahia	39,3	70,7
Minas Gerais	38,3	61,7
Espírito Santo	44,7	55,3
Rio de Janeiro	37,3	72,7
Guanabara	49,4	50,6
São Paulo	37,8	62,2
Paraná	30,4	69,6
Santa Catarina	41,8	58,2
R.G.do Sul	34,4	65,6
Mato Grosso	19,4	81,6
Goiás	28,6	71,4
Distrito Federal	56,0	44,0
TOTAL	34,4	65,6

Fontes: MT/DNER, MME/DNAEE, MF/SEF, MEC/DNE

Nota: As percentagens são calculadas com base no montante de recursos efetivamente transferido a cada Estado em 1969 à conta de cada um dos fundos citados, e nas vinculações legais existentes quanto à obrigatoriedade de realização de despesas de capital.

d) Como, em média, 65% das transferências devem ser aplicadas em despesas de investimento (principalmente Transportes), a parcela restante corresponderia ao montante disponível para cobrir as despesas de manutenção (custeio) dos programas mencionados. Desta forma a superposição das duas condições vigentes quanto à aplicação dos recursos transferidos elimina a existência aparente de uma parcial liberdade para aplicação setorial dos recursos transferidos.

O caso dos Estados de nível de renda mais elevado (mais de Cr\$ 600,00 per capita em 1968)

No tocante ao grupo de Estados de nível de renda mais elevado as transferências federais, embora ainda apresentem valores absolutos substancialmente elevados, não são tão importantes em termos de participação no total de recursos manipulados pelas respectivas unidades. As percentagens variam de um máximo de 15% no Estado de Minas Gerais a um mínimo de 4,5% no Estado da Guanabara (Quadro III-14). Além de relativamente menos significativa, a composição das transferências é diferente. Enquanto na maioria de Estados menos desenvolvidos o principal componente das transferências é representado pelo Fundo de Participação,¹⁴ nos mais desenvolvidos os itens mais importantes são aqueles relativos ao Fundo Rodoviário e ao Salário-Educação. Tal fato resulta, de um lado, do próprio critério de distribuição do Fundo Rodoviário, que atribui um elevado peso ao consumo estadual de combustíveis e lubrificantes, associado evidentemente, ao nível de renda estadual e, de outro, da forma de arrecadar as contribuições para o Salário-Educação que, baseado na folha de pagamento das empresas, produz evidentemente maior volume de recursos em Estados onde a atividade econômica é mais desenvolvida.

Por outro lado, como os bens públicos caracterizam-se por uma relativa indivisibilidade de produção, a elasticidade da oferta desses bens deve ser baixa (menor do que um) tanto em relação à população quanto em relação à renda. Em linguagem comum, isto significa que a expansão das despesas do Governo com os programas que se relacionam à produção dos bens públicos (Ad. Geral e Defesa e Segurança) deve ser proporcionalmente inferior ao crescimento na renda e ao crescimento na população. Por sua vez, os recursos próprios de Estados — constituídos basicamente pela arrecadação do ICM e de alguns outros tributos menores que formam a

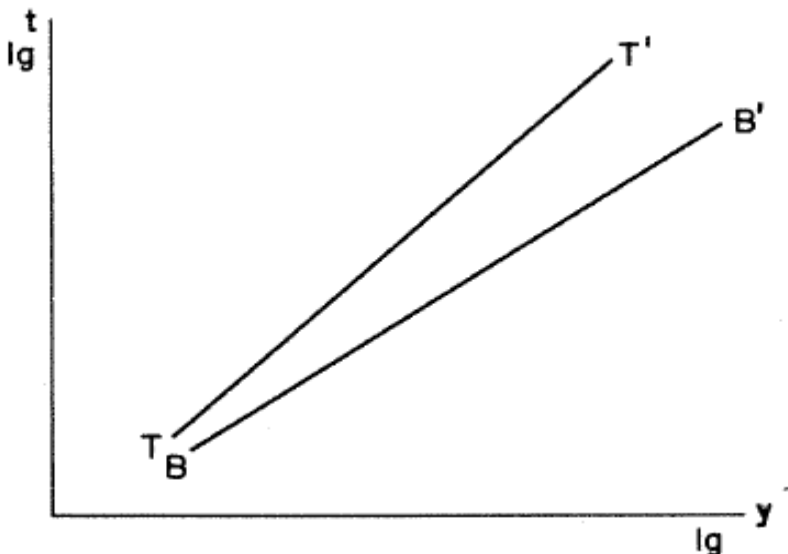
14 À exceção dos Estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso, que recebem relativamente menos do Fundo de Participação devido apresentarem uma população pequena e que, por outro lado, recebem relativamente mais do Fundo Rodoviário em virtude de possuírem um extenso território.

receita própria das Autarquias — devem crescer no mínimo na mesma proporção que o crescimento da renda uma vez que a elasticidade-renda legal do principal tributo é unitária.¹⁵ O resultado consiste, evidentemente, numa maior disponibilidade de recursos próprios que não seriam em grande parte absorvidos com os gastos relacionados à produção dos bens públicos como ocorreria no caso dos Estados menos desenvolvidos. O argumento pode ser representado graficamente conforme diagrama apresentado abaixo.

GRÁFICO III - 3

ELASTICIDADE - RENDA DOS BENS PÚBLICOS E DOS TRIBUTOS

UMA DISTRIBUIÇÃO ESPERADA



15 A alíquota percentualmente uniforme para o ICM corresponde a uma incidência proporcional desse tributo que, por sua vez, significa admitir uma elasticidade-renda unitária para a arrecadação. Para o conjunto da receita tributária a elasticidade-renda deveria ser ainda maior do que um, uma vez que a possibilidade de o Estado instituir tributos adicionais deve estar também associada ao respectivo nível de renda.

QUADRO III-14
 PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS*
 NA ARRECADAÇÃO TOTAL NOS ESTADOS DE RENDA
 PER CAPITA MAIS ELEVADA

ESTADOS	1969
	Transferências Federais/Receita Total (Tributos)
Guanabara	4,5
São Paulo	3,8
Rio Grande do Sul	7,9
Rio de Janeiro	11,3
Paraná	9,7
Santa Catarina	13,6
Minas Gerais	15,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

* Inclui tudo aquilo que se refere à participação dos Estados em tributos federais, inclusive as cotas do Salário-Educação, o Imposto de Renda retido na fonte, etc.

A reta TT' representa a evolução esperada da arrecadação tributária com base nas disposições legais a respeito.¹⁶ A reta BB' representa a hipótese estabelecida nos parágrafos anteriores quanto à expansão dos gastos com a produção dos bens públicos. A níveis de renda inferiores, os recursos próprios seriam principalmente utilizados para cobrir as necessidades de gastos apenas com a produção desses bens; com rendas superiores, a disponibilidade de recursos para aplicação em outros programas tenderia a ampliar-se conforme indicado pela diferença vertical entre TT' e BB'.

Os dados disponíveis para os 21 Estados considerados mostram uma aproximação razoável do caso brasileiro à hipótese estabelecida, conforme indica o Gráfico III-4. A elasticidade-renda que resultaria do ajustamento

16 Desprezados os outros tributos que constituem receita própria das Autarquias.

de uma função do tipo $\log T = a + b \log Y$ seria igual a um, e a elasticidade-renda para os gastos com a produção dos bens públicos seria menor do que um. Os Estados considerados mais desenvolvidos seriam exatamente aqueles situados na extremidade superior direita do gráfico, isto é, aqueles nos quais já se começa a notar um maior afastamento entre as duas curvas, que indicaria uma maior disponibilidade de recursos para aplicação em outros programas.

Nesses Estados, portanto, a disponibilidade de recursos próprios já seria suficientemente importante para permitir uma maior liberdade na manipulação dos recursos que poderia eventualmente se traduzir em uma maior diversificação funcional das despesas. A esse respeito, a desagregação dos dados relativos aos principais programas executados pelo Setor Público Estadual fornece esclarecimentos adicionais importantes. Conforme indicam os resultados apresentados no Quadro III-15, os Estados mais desenvolvidos, contrariando a expectativa, apresentam uma maior concentração global de recursos — os onze itens listados representam cerca de 80% dos gastos contra 70% para o grupo de Estados menos desenvolvidos — embora a concentração nos programas diretamente beneficiados pelas vinculações setoriais (Transporte Rodoviário, Ensino Primário e Assistência Médica) seja maior nestes últimos.¹⁷

Dessa forma, embora os Estados de maior nível de renda tivessem teoricamente maior liberdade para alocação setorial dos recursos, essa liberdade não teria se traduzido em maior diversificação das atividades, o que não confirma a hipótese inicialmente estabelecida de que essa maior diversificação, pelo menos a níveis de renda mais elevados, poderia explicar uma maior participação do Setor Público na economia da respectiva unidade.

Por outro lado, esses resultados colocam em dúvida a hipótese de que a concentração setorial dos recursos estaduais poderia estar refletindo o efeito das vinculações das transferências. Na medida em que os recursos livremente alocados aos respectivos programas são muito superiores à parcela vinculada, esta ainda não teria sido suficiente para provocar o efeito mencionado. A esse respeito, talvez o fato mais importante, conforme veremos mais adiante, é que as vinculações contribuem para perpetuar possíveis distorções existentes. Além do mais, o seu efeito seria muito mais sentido em termos de expansão de novas atividades, conforme mencionado anteriormente, e não em termos de execução das atividades já exercidas. Esse assunto será objeto de maior discussão no Cap.V.

17 A concentração nesses programas, no caso dos Estados menos desenvolvidos, seria ainda maior a partir de 1970, uma vez que as vinculações setoriais do Fundo de Participação ainda não vigoravam em 1969, ano a que se referem as informações apresentadas.

QUADRO III-15
PRINCIPAIS PROGRAMAS E AS DIFERENÇAS OBSERVADAS
– RELATIVOS AOS NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO –

PROGRAMAS	Estados mais Desenvolvidos		Estados menos Desenvolvidos	
	Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1.000	%
Transporte Rodoviário	1.662.775	12,03	712.146	21,02
Previdência Social	1.726.657	12,49	358.712	10,58
Administração Geral	1.720.799	12,45	145.132	4,28
Administ. Financeira	881.335	6,37	315.443	9,31
Dívida Pública	999.244	7,23	163.402	4,82
Ensino Médio	971.797	7,03	135.102	3,98
Segurança Pública	908.975	6,57	175.777	5,18
Ensino Primário	601.703	4,35	234.427	6,92
Energia Elétrica	745.081	5,39	64.510	1,90
Assist. Médico-Hospitalar	366.784	2,65	122.985	3,63
Transporte Ferroviário	484.099	3,50	1.025	0,03
TOTAL	11.069.249	80,10	2.428.661	71,69

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

3.4

A Distribuição das Despesas Por Categoria Econômica: Comparações Interestaduais

A exemplo da análise efetuada no item anterior, comparações interestaduais da estrutura das despesas realizadas segundo as principais categorias econômicas normalmente consideradas fornecem informações importantes para uma mais ampla verificação das características dos problemas e das dificuldades encontradas a nível do Setor Público Estadual. A análise é conduzida visando identificar e quantificar os seguintes aspectos:

a) a importância das despesas de pessoal — principalmente pessoal administrativo — e de outras despesas de custeio do ponto de vista de absorção dos recursos disponíveis em cada unidade;

b) o nível de poupança verificado em cada Estado;

c) o volume e o financiamento dos investimentos, destacando, neste particular, a participação das transferências federais e das operações de crédito;

d) o efeito das vinculações de receita no que se refere à concentração setorial dos investimentos;

e) a importância dos gastos de transferência e da atividade redistributiva dos governos estaduais.

Os dados agregados, apresentados anteriormente, indicam de maneira geral uma ausência de poupança para a maioria dos Estados, enquanto que, mesmo naqueles onde a poupança é positiva, os resultados não são muito significativos.¹⁸ Na ausência de poupanças, os investimentos são financiados, principalmente, pelas transferências federais e, residualmente, por operações de crédito. Como as transferências vinculam principalmente a aplicação dos recursos a Transportes e Educação¹⁹ (em ordem decrescente de importância), esses setores apenas absorvem cerca de 70% dos investimentos realizados, o que demonstra uma grande rigidez no que se refere à alocação setorial dos investimentos do Setor Público Estadual.

18 A principal exceção registrada refere-se ao Estado de São Paulo.

19 A partir de 1969 novas vinculações setoriais a Saúde, Agricultura e Desenvolvimento Industrial são introduzidas no FPEM.

Os valores agregados, ao retratarem o panorama geral no que se refere à distribuição dos gastos por categoria econômica no conjunto dos Estados, escondem, todavia, algumas diferenças individuais que vale a pena destacar. No que se refere às despesas de custeio consideraremos, inicialmente, o componente “pessoal”.

O valor médio de 32% para gastos em pessoal obtido para o Setor Público Estadual como num todo, não apresenta variações consideráveis entre as principais regiões. Essa mesma percentagem é obtida se considerarmos isoladamente as Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, embora seja significativamente inferior na Região Norte (26%) e um pouco mais elevada na Região Centro-Oeste (38,7%). Uma maior diferença é observada, todavia, entre Estados de uma mesma região. O valor mínimo é da ordem de 23% e o máximo de 46%. Nenhuma relação muito nítida entre a percentagem de gastos com pessoal e o nível de desenvolvimento dos Estados foi encontrada.

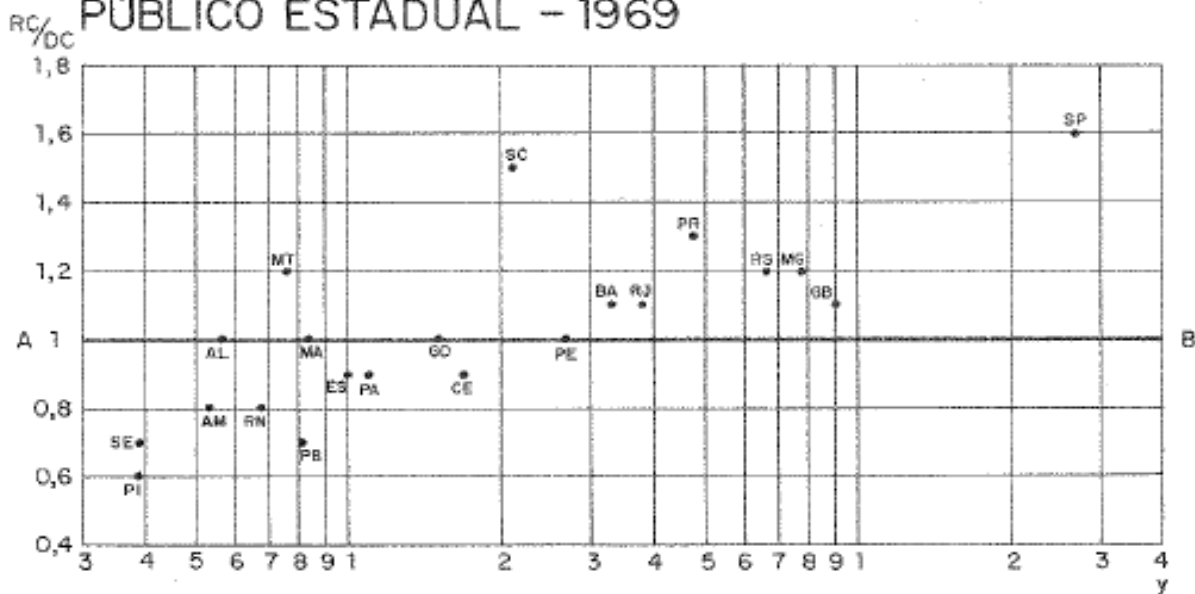
Detalhe mais importante seria aquele referente à participação relativa da folha de pagamento nos recursos próprios dos Estados. Observa-se que em 3 Estados as despesas anuais com o pagamento do pessoal empregado representam mais de 80% dos respectivos recursos próprios. Essa mesma percentagem está situada entre 50 e 70% em outras 14 unidades; apenas em 4 Estados as despesas de pessoal representam percentagem inferior a 50% dos recursos próprios.²⁰ Se às despesas de pessoal adicionarmos as demais despesas de custeio, a situação torna-se ainda menos satisfatória. Nesse caso, apenas 9 Estados passam a apresentar uma poupança positiva. A situação de cada Estado pode ser melhor verificada mediante observação do Gráfico III-5.

No gráfico indicado, a reta AB indica o limite em que as despesas correntes igualam as receitas correntes (próprias) dos Estados. Um valor unitário para a relação RC/DC indica, portanto, os casos onde a poupança é nula. Estados situados abaixo da reta AB seriam aqueles com recursos próprios insuficientes para cobrir o total das despesas correntes — isto é, a poupança seria negativa —, enquanto a localização acima de CD indica as unidades onde a poupança passa a ser positiva.

Os resultados revelam a existência de correlação positiva entre o

20 Note-se que as relações acima são calculadas com base nos recursos próprios totais do Estado (considerados os recursos da Administração Direta e os recursos da Administração Indireta) e não apenas na arrecadação do ICM. Em média, a relação entre a arrecadação do ICM e o total de recursos próprios é da ordem de 85%, não se observando variações muito acentuadas nessa relação conforme o nível de desenvolvimento do Estado considerado.

RECEITAS E DESPESAS CORRENTES NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL - 1969



Fonte: IPEA/INPES e IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual

nível de renda dos Estados e o nível de poupança. Os Estados de nível de renda mais baixo seriam aqueles onde a relação RC/DC é mais baixa, situando-se, pois, na extremidade inferior esquerda do gráfico. Na outra extremidade, situam-se os Estados de renda mais elevada, onde o nível de poupança já apresenta valores positivos. Tal resultado não surpreende se considerarmos que, de um lado, a receita própria depende diretamente do nível de renda do Estado e que, de outro, as necessidades de intervenção do Governo nos diferentes setores devem satisfazer a algum limite mínimo de oferta, face aos objetivos de manutenção da ordem interna e de desenvolvimento da infra-estrutura sócio-econômica. A “crise financeira” que se manifesta a nível dos governos locais, definida exatamente pela incapacidade de atender às atividades necessárias com os recursos próprios, constitui um dos argumentos utilizados para justificar a necessidade de um maior afluxo de transferências federais com a finalidade de compensar a insuficiência de recursos a esse nível de governo. O problema não se constitui em particularidade específica do caso brasileiro, senão que existe em praticamente todos os países de organização federal e vem constituindo um dos temas centrais da discussão dos problemas do federalismo fiscal conforme veremos mais adiante.

Convém ressaltar que os dados apresentados referem-se ao Setor Público Consolidado, isto é, incluem a Administração Direta e a Administração Indireta em cada Estado. É possível que, se considerássemos apenas as despesas incluídas no orçamento, os valores a serem encontrados fossem significativamente diferentes daqueles apresentados no Quadro III-16. Nesse caso, a relação pessoal/recursos próprios poderia ser mais elevada, tendo em vista que o denominador estaria subestimado pela não inclusão dos recursos de propriedade da Administração Indireta. Por outro lado, quanto à participação relativa na receita total, é provável que a relação fosse mais favorável, uma vez que um dos fatos que marcaram a evolução do Setor Público Estadual nos últimos anos foi exatamente a crescente descentralização das atividades mediante proliferação de Autarquias e Fundações. A expansão das Autarquias, por seu turno, faz-se principalmente através da transferência de recursos da administração central. Dessa forma, na medida em que os recursos transferidos do Governo Central para as Autarquias venham a ser posteriormente utilizados para pagamento de pessoal e outras despesas de custeio, os resultados obtidos para as relações DP/RT poderiam ser mais elevados quando consideramos os dados consolidados. A razão está em que, ao considerar apenas os dados do orçamento, o montante das transferências não seria computado como despesas de pessoal, de forma que a relação ficaria evidentemente subestimada.

QUADRO III-16
 DESPESAS CORRENTES DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
 EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS CORRENTES E TOTAL

1969

ESTADOS	Pessoal/Rec.Corr.	Desp.Corr./Rec.Corr.	Pessoal/Rec.Total	Desp.Corr./Rec.Total
Amazonas	69,73	124,42	33,81	60,33
Pará	62,84	112,80	29,61	53,16
Maranhão	61,00	103,19	26,62	45,02
Piauí	91,89	171,40	29,07	54,23
Ceará	64,80	112,41	39,40	68,35
Rio Grande do Norte	82,28	128,73	46,64	72,97
Paraíba	61,85	135,45	32,85	71,94
Pernambuco	63,24	99,58	41,75	65,74
Alagoas	60,34	103,39	36,26	62,13
Sergipe	84,96	147,02	30,87	53,42
Bahia	58,55	93,62	27,36	43,75
Minas Gerais	53,09	80,08	42,30	63,81
Espírito Santo	69,32	106,75	42,22	69,01
Rio de Janeiro	59,43	89,22	50,94	76,47
Guanabara	58,70	87,83	48,31	72,28
São Paulo	36,13	62,48	27,90	48,26
Paraná	49,32	76,52	41,74	64,76
Santa Catarina	44,07	67,96	34,73	53,56
Rio Grande do Sul	46,14	83,77	39,86	72,37
Mato Grosso	52,45	82,10	24,62	38,53
Goiás	69,33	99,71	40,21	57,84

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

O comentário do parágrafo anterior é importante, principalmente se considerarmos a intenção manifestada no texto constitucional²¹ de estabelecer limite para gastos com pessoal nos orçamentos. Parece claro que nenhum limite seria realmente significativo se não se referisse ao Setor Público Consolidado em cada esfera do Governo, uma vez que o artifício da descentralização poderia contornar a proibição que viesse a ser instituída. Por outro lado, convém indagar sobre a própria racionalidade da fixação do limite referido. Tudo indica que o argumento utilizado para justificar uma possível fixação de um limite rígido nos gastos de pessoal estaria relacionado ao propósito de aumentar a poupança pela contenção das despesas correntes e, dessa forma, preocupa-se em materializar uma noção mais ou menos generalizada de que, por si só, um aumento nas despesas ditas de capital seria melhor do que uma expansão similar nas despesas correntes. O que é preciso ter em mente, todavia, é que a categoria despesas de capital inclui coisas bastante distintas, como, por exemplo, a construção de uma escola, a instalação de uma nova Secretaria ou aquisição de carros de passeio. Da mesma forma, nas despesas de pessoal incluem-se o pessoal administrativo e o pessoal diretamente ligado à produção de alguns serviços importantes (professores, médicos, enfermeiros, policiais, etc.). O critério de fixação de uma percentagem global fica, dessa forma, prejudicado se não levar em conta os diferentes tipos de gastos incluídos em cada categoria. Ademais, como se admite que os serviços de Educação e Saúde devem expandir-se a taxas mais elevadas que o crescimento da renda (por apresentarem uma elasticidade-renda maior do que um) e, como a expansão desses serviços exige uma expansão semelhante nos gastos com pessoal, parece pouco provável admitir a possibilidade de que um limite fixo poderia ser mantido a longo prazo, a menos que houvesse uma contínua redução nos gastos com pessoal envolvido em atividades puramente administrativas. Voltaremos ao assunto em maior profundidade no Capítulo V.

No que se refere aos investimentos, uma análise *cross-section* das informações disponíveis sobre cada um dos Estados da Federação permite verificar quais as implicações da situação financeira apresentada nos parágrafos anteriores do ponto de vista da concentração regional e setorial dos gastos. Conforme havia sido observado anteriormente, a inexistência de poupança (ou a existência de poupança negativa) em praticamente todos os Estados torna os investimentos totalmente dependentes da participação dos Estados em tributos federais. Destas, as mais importantes são aquelas relativas ao Fundo de Participação dos Estados (inclusive

21 Artigo 66 da Constituição da República.

Fundo Especial), ao Fundo Rodoviário e ao Salário-Educação. O primeiro tem um caráter eminentemente redistributivo e visa exatamente a compensar a insuficiência financeira dos Estados mais pobres. Os dois últimos têm caráter predominantemente alocativo no sentido de canalizar maiores recursos para os Setores de Transportes e Educação. Como o critério de transferência do Fundo Rodoviário é baseado principalmente no consumo local de combustíveis e na área geográfica, e como o primeiro deve estar diretamente associado ao nível de renda, os recursos seriam canalizados principalmente para os Estados de grande área e de renda mais elevada. O mesmo seria verdade quanto à parcela do Salário-Educação diretamente retida no Estado, uma vez que a contribuição é baseada na folha de pagamento das empresas. Dessa forma, o fluxo de recursos federais para os Estados à conta desse fundo, seria oposto: o FPE, mais o Fundo Especial, destinariam a maior parcela de recursos aos Estados de nível de renda mais baixo; o Fundo Rodoviário e a parcela do Salário-Educação diretamente retida, canalizariam a maior parte para os Estados de renda mais elevada.

A superposição dos dois critérios contribui para eliminar qualquer correlação entre o nível de renda e a taxa de investimentos. Com efeito, observa-se que, em relação ao respectivo nível de renda, o volume de investimentos do Governo assume coeficientes mais elevados nos Estados do Amazonas, Sergipe, Maranhão e Bahia. Nesses Estados, a taxa de investimentos do Setor Público Estadual ultrapassa 4% da respectiva Renda Interna, enquanto a maioria dos outros Estados apresenta coeficientes situados entre os limites de 1,5% e 2,5% do produto.

Tal resultado contraria a expectativa de que a taxa de investimentos deveria apresentar-se crescente tendo em vista a provável existência de uma correlação positiva entre o nível de renda e o nível de investimentos. É, todavia, coerente com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais. Na medida em que os investimentos governamentais concentram-se no desenvolvimento da infra-estrutura econômico-social, conforme veremos abaixo, a canalização de recursos para os Estados menos desenvolvidos, com o propósito de elevar os investimentos do Governo, deveria permitir uma ampliação dos investimentos privados nesses Estados que aproveitariam as economias externas a serem criadas. A elevação do investimento total seria a providência requerida para reduzir as disparidades estaduais de crescimento.

A concentração setorial dos investimentos por força das vinculações existentes para aplicação dos recursos transferidos assume, todavia, proporções elevadas. Em média, mais de 50% dos investimentos estaduais

QUADRO III-17
 INVESTIMENTOS POR ESTADO EM % DA RENDA INTERNA
 1968

ESTADOS	% DA RENDA INTERNA
Amazonas	4,1
Pará	2,1
Maranhão	4,8
Piauí	3,0
Ceará	1,2
Rio Grande do Norte	0,8
Paraíba	3,4
Pernambuco	2,2
Alagoas	2,5
Sergipe	6,9
Bahia	4,1
Minas Gerais	1,2
Espírito Santo	2,3
Rio de Janeiro	1,3
Guanabara	3,3
São Paulo	1,9
Paraná	2,6
Santa Catarina	3,2
Rio Grande do Sul	1,6
Mato Grosso	2,9
Goiás	1,9

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

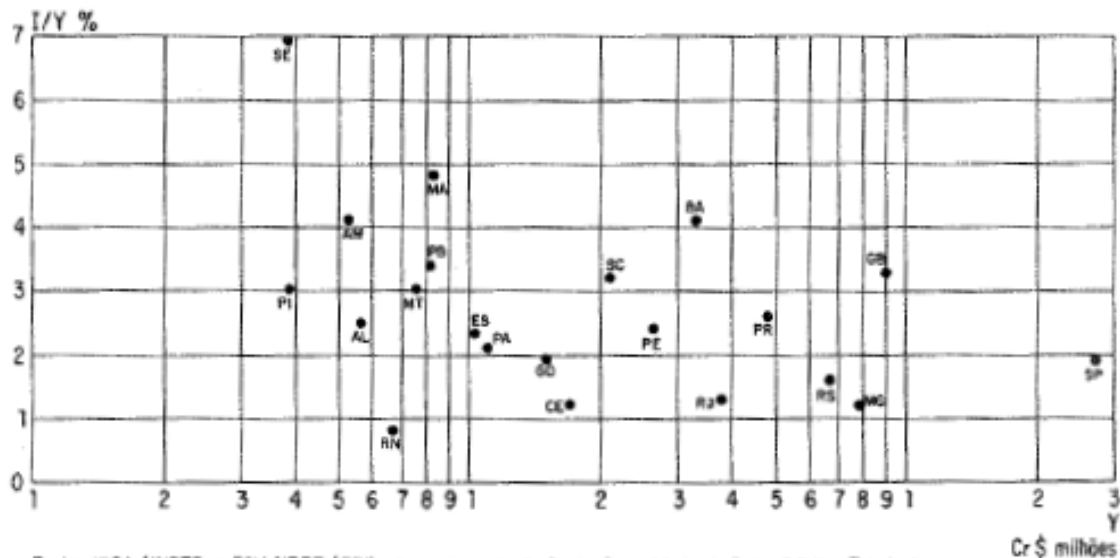
são destinados ao Programa de Transporte Rodoviário,²² o que reflete em parte a importância do Fundo Rodoviário como fonte de financiamento dos investimentos estaduais.

A observação dos dados individuais atesta a representatividade da média como medida aproximada da situação que prevalece em todos os

²² As únicas exceções são o Estado da Guanabara e o Distrito Federal, face às características peculiares dessas unidades.

Estados da Federação. As diferenças observadas ficam por conta dos critérios de distribuição do fundo e de diferenças quanto à alocação adicional de recursos ao programa. Regra geral, a percentagem mencionada deveria ser maior em Estados onde o nível de renda e a área geográfica são elevados tendo em vista os critérios de distribuição do fundo. E, nesse caso, os valores encontrados para os Estados de Minas Gerais, Paraná e R. G. do Sul constituem um bom exemplo. A posição, todavia, é alterada pelas decisões individuais no que respeita à utilização de outras fontes de financiamento. Conforme pode ser observado nos dados apresentados no Quadro III-18, o volume de investimentos nesse programa é sistematicamente mais elevado que as cotas recebidas à conta do FRN. Indica isto o funcionamento de certo efeito multiplicador que operaria no sentido de elevar o volume de investimentos no programa acima do limite correspondente ao montante das transferências. Como os recursos disponíveis para investimento já são escassos, esse fato contribui, evidentemente, para reduzir a disponibilidade para aplicação nos demais setores. Entre outros motivos, a razão desse comportamento aparentemente paradoxal — alocar recursos adicionais para investimento em um programa que já seria suficientemente contemplado com recursos de um fundo próprio — pode estar relacionado às outras condições atreladas à aplicação das demais transferências, principalmente no que se refere ao Fundo de Participação dos Estados. Conforme vimos, esse fundo vincula legalmente 50% dos gastos a despesas de capital. É fácil imaginar que se uma parcela muito grande desses recursos fosse investida em Educação, a situação financeira dos Estados, já precária, tenderia a agravar-se, uma vez que o aumento de investimentos nesse programa exigiria posteriormente um aumento substancial das despesas de custeio. Como a vinculação é rígida e no período seguinte não poderia ser aumentada a parcela das transferências a ser utilizada em despesas correntes, uma decisão desse tipo poderia resultar em construção de escolas e hospitais que ficariam posteriormente fechados (total ou parcialmente) por insuficiência de recursos para custear-lhes o funcionamento. Tal raciocínio levaria os Governos Estaduais a utilizar grande parte da metade do FPE destinada a investimentos para aplicação também no Programa Rodoviário, o qual não teria praticamente nenhum impacto posterior sobre as necessidades de custeio. É bem verdade que outros programas importantes teriam idêntica característica no que se refere a praticamente nenhum impacto posterior sobre as despesas correntes, como, por exemplo, os Programas de Saneamento Básico (água, esgotos, etc.), Açudagem, Irrigação e Controle de Enchentes, onde a participação dos Governos Estaduais, com raras exceções, é insignificante. A razão para a ênfase em rodovias nesse caso pode residir tanto nos prováveis rendimentos políticos associados ao programa, quanto da insuficiência da experiência local no que se refere à execução e

TAXA DE INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL 1968



Fonte: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual

administração de projetos nos outros programas mencionados. A experiência técnica e administrativa já acumulada no Programa Rodoviário pelos Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem e a provável existência nesses Departamentos de um “arsenal” de projetos cuja execução dependeria apenas da obtenção de recursos, poderia estar contribuindo para carrear recursos adicionais para investimentos nesse programa.

QUADRO III-18
INVESTIMENTOS NO PROGRAMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

1969 – Cr\$ mil

ESTADOS	Investimentos Realizados (A)	Cotas do FRN (B)	Participação do FRN nos Investimentos A/B %	Investimentos em Rodovias em % Do Investimento Total
Amazonas	21.152	30.668	69,0	65,0
Pará	24.774	30.116	82,3	52,4
Maranhão	63.107	17.185	367,2	68,4
Piauí	10.439	8.973	116,3	57,9
Ceará	39.371	17.516	224,8	88,2
R. G. do Norte	8.712	5.989	145,5	45,1
Paraíba	23.383	9.460	247,2	64,0
Pernambuco	48.649	24.125	201,6	68,1
Alagoas	8.232	6.065	135,7	31,9
Sergipe	9.772	7.502	130,3	35,2
Bahia	136.175	60.174	226,3	55,8
Minas Gerais	135.240	68.070	198,7	75,1
Espírito Santo	30.349	10.206	297,4	60,8
Rio de Janeiro	79.788	37.249	214,2	70,4
Guanabara*	71.749	37.415	191,8	17,6
São Paulo	674.897	159.619	422,8	54,1
Paraná	157.948	39.046	404,5	84,5
Santa Catarina	56.375	14.612	385,8	58,2
R. G. do Sul	215.511	43.354	289,5	70,1
Mato Grosso	15.174	27.534	55,1	33,8
Goiás	57.296	22.283	257,1	75,4
Distrito Federal*	10.953	2.212	495,2	8,7

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual – DNER.

* A percentagem de investimentos alocados ao Programa Rodoviário nessas unidades não é evidentemente comparável com aquela relativa aos demais Estados.

Quanto aos demais programas, não existe um comportamento muito uniforme entre os diferentes Estados. Nenhum outro programa isoladamente se destaca em termos de participação relativa nos investimentos totais que seja comum a todas as unidades da federação. Provavelmente pelas mesmas razões já apresentadas anteriormente, que tenderiam a provocar um comportamento cíclico nos investimentos em outros programas importantes a nível do Setor Público Estadual, face às repercussões posteriores sobre as despesas de custeio. Isso poderá explicar, por exemplo, porque os investimentos em Ensino Primário no ano considerado foram razoavelmente elevados em alguns Estados e praticamente insignificantes em outros. Maiores observações a esse respeito exigem uma análise da evolução dos investimentos por setores ao longo do tempo, o que será objeto de um outro documento.

Resta verificar, finalmente, as diferenças de comportamento entre as diferentes unidades no que se refere à importância atribuída à atividade redistributiva do Governo sob a forma de transferência direta de recursos que geralmente beneficiam população de nível de renda mais baixo. Incluem-se, nesse caso, o pagamento de aposentadoria, pensões e auxílios diversos efetuados, na sua maior parte, por intermédio de Autarquias Estaduais de Previdência Social.

Em todos os Estados organizaram-se Autarquias Previdenciárias encarregadas principalmente da execução de um Programa de Previdência e Assistência Social para os respectivos servidores, à semelhança do órgão federal correspondente. Essas Autarquias são financiadas principalmente por contribuição compulsória dos próprios funcionários, de forma que o volume de recursos a aplicar dependa da magnitude da folha de pagamento dos servidores públicos em cada Estado, uma vez que a taxa cobrada é uniforme.²³ Em alguns Estados subsiste, juntamente com o Sistema de Previdência para servidores, uma intervenção direta da administração central no pagamento de pensões concedidas, à descrição do Governo. Tal prática tende, todavia, a extinguir-se na medida em que os órgãos de Previdência tornam-se financeiramente capazes de absorver os encargos dessa natureza.

Como os recursos disponíveis estão diretamente associados ao valor da folha de pagamento dos servidores e como esta última está associada ao respectivo nível de renda estadual, a expectativa é que os gastos de cada

23 A taxa é uniformemente fixada em 5% do salário, que corresponde ao mesmo valor cobrado pelo órgão federal correspondente. Em alguns Estados foram instituídas taxas adicionais com a principal finalidade de estender as atividades do órgão ao campo da assistência médica, como é o caso por exemplo do Estado da Guanabara.

QUADRO III-19
DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTADUAIS SEGUNDO
OS PRINCIPAIS PROGRAMAS CONTEMPLADOS – 1969
Em % DO TOTAL

ESTADOS	Transporte Rodoviário	Administração Geral	Ensino Primário	Assistência Médica
Amazonas	64,9	2,1	1,5	–
Pará	52,4	0,5	5,2	4,8
Maranhão	68,4	0,9	5,1	0,1
Piauí	57,9	1,7	–	0,4
Ceará	88,2	0,3	1,2	1,4
R. G. do Norte	45,0	0,9	1,2	4,6
Paraíba	64,0	2,1	0,6	0,9
Pernambuco	68,1	1,5	0,1	–
Alagoas	31,8	0,4	9,0	5,1
Sergipe	35,2	7,4	6,2	2,4
Bahia	55,8	0,6	3,1	1,1
Minas Gerais	75,1	0,2	3,1	0,1
Espírito Santo	60,8	3,1	11,0	0,6
Rio de Janeiro	70,4	1,9	0,6	0,5
Guanabara	17,6	2,4	11,2	8,7
São Paulo	64,1	2,3	6,0	2,3
Paraná	84,5	0,3	0,1	–
Santa Catarina	58,2	3,4	4,5	1,2
Rio Grande do Sul	70,6	4,9	1,8	1,6
Mato Grosso	33,8	2,3	3,2	–
Goiás	75,4	4,9	4,3	0,3
Distrito Federal	8,8	1,4	9,7	11,2

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

unidade nesse programa aumentem em valor absoluto na medida em que aumente a renda do Estado. Em termos relativos, todavia, a razão transferências/Renda Interna deve, provavelmente, apresentar-se decrescente, o que significa que as despesas de transferência nos Estados cresceriam a taxas inferiores ao crescimento da renda. A razão para o fato estaria associada à forma de financiamento dos gastos, mencionada acima. Conforme foi explicado, os recursos utilizados em cada Estado para financiar as despesas em questão podem ser representados pela fórmula:

$$R_i = 0,5(w_i)$$

onde R_i representa os recursos captados e w_i a folha de pagamento dos servidores públicos no Estado i .

O volume de arrecadação, para uma taxa de contribuição constante, depende, assim, da magnitude da folha de pagamento. Como a folha de pagamento dos servidores públicos deve representar uma parcela mais importante de Renda Interna Estadual em Estados menos desenvolvidos, a receita do Sistema de Previdência Social pode ser mais elevada em relação à renda em alguns Estados de renda mais baixa. Os resultados obtidos, apresentados no Quadro III-20, embora não confirmem plenamente a hipótese estabelecida, são suficientes para mostrar que a relação não se apresenta crescente em termos relativos. Em alguns Estados, como Amazonas e Sergipe — os de mais baixo nível de renda — a relação é superior àquela encontrada nos Estados de São Paulo e Guanabara — os de renda mais elevada. Novamente convém ressaltar que isso não significa afirmar que os gastos de transferência em cada Estado deveriam crescer em menor proporção que o crescimento da renda, isto é, não é possível deduzir que a elasticidade-renda desse tipo de gastos seria menor do que um a partir de uma análise *cross-section* dos dados estaduais. Essa quantificação, conforme vimos ressaltando, sempre esbarra no problema de que as despesas são sempre limitadas pelos recursos disponíveis, de forma que a sua evolução passa a depender das condições instituídas para expansão da receita.

QUADRO III-20
 DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS A
 INDIVÍDUOS EM RELAÇÃO AO
 NÍVEL DE RENDA

1968 – Cr\$ mil

ESTADOS	TRANSFERÊNCIAS A INDIVÍDUOS	EM % DA RENDA
Amazonas	10.867	2,0
Pará	6.460	0,6
Maranhão	5.776	0,7
Piauí	4.005	1,0
Ceará	31.307	1,9
R. G. do Norte	7.253	1,1
Paraíba	14.276	1,8
Pernambuco	39.182	1,5
Alagoas	9.601	1,7
Sergipe	8.224	2,1
Bahia	30.709	0,9
Minas Gerais	72.905	0,9
Espírito Santo	13.376	1,3
Rio de Janeiro	65.335	1,7
Guanabara	142.243	1,6
São Paulo	532.768	1,9
Paraná	49.498	1,0
Santa Catarina	21.497	1,0
R. G. do Sul	145.325	2,2
Mato Grosso	5.168	0,7
Goiás	12.220	0,8

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

IV A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO

A literatura sobre Orçamento-Programa preocupa-se em estabelecer a distinção entre dois conceitos de eficiência para avaliação dos programas executados pelo Governo. O primeiro refere-se à verificação do grau em que a alocação setorial dos recursos ajusta-se aos objetivos governamentais. O segundo diz respeito à apuração da racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas são utilizados. A terminologia da língua inglesa denomina o primeiro de *effectiveness* e, o segundo, *efficiency*. Chamaremos, aqui, o primeiro de eficácia e, o segundo, de eficiência.

A distinção é estabelecida após serem identificados dois tipos de decisões, explícita ou implicitamente, tomadas pelo Governo durante o processo de elaboração orçamentária: as decisões estratégicas referentes aos instrumentos e recursos a serem utilizados para o atingimento dos objetivos estabelecidos e as decisões operacionais relativas à forma pela qual os instrumentos e recursos serão utilizados. As decisões estratégicas envolvem o primeiro dos conceitos acima mencionados e devem procurar maximizar a utilização dos recursos disponíveis em face das metas estabelecidas e das necessidades setoriais. As decisões operacionais, por seu turno, relacionam-se com o segundo e mais comumente utilizado conceito de eficiência: a seleção da forma pela qual a produção de determinado bem ou serviço deve ser efetuada de modo a minimizar o respectivo custo.

Em particular, é possível que decisões relativas à produção de determinado bem ou serviço sejam operacionalmente eficientes mas ineficazes no sentido de a produção desse serviço não contribuir para a concretização dos objetivos governamentais. Todavia, para que sejam plenamente eficazes, é também necessário que as decisões sejam eficientes tendo em vista evitar o desperdício de recursos escassos.

Os problemas relativos à avaliação da eficiência tratam da utilização de indicadores físicos para quantificação de custos e do produto setorial, tendo em vista a minimização do custo operacional para um dado nível de produto. Neste particular, as dificuldades principais residem na seleção das variáveis apropriadas e no levantamento posterior dos dados respectivos. Algumas considerações iniciais a respeito foram incluídas no Capítulo II. No presente capítulo iremos considerar o desempenho do Governo, principalmente do ponto de vista da avaliação da eficácia de seus gastos, mediante análise da propriedade da alocação dos recursos em face das necessidades setoriais.

A análise a ser efetuada exige a utilização de informações consolidadas sobre os gastos totais do Setor Público no País, sem o que fica subestimado o esforço do Governo nos diferentes programas. Como vimos anteriormente, os Governos Estaduais são responsáveis pela aplicação de cerca de 40% dos recursos totais do Setor Público Nacional, que se concentram principalmente nos Programas de Transportes, Educação, Segurança e Administração. A utilização de informações isoladas apenas para a parcela dos gastos diretamente executados pelo Governo Federal distorce a posição do Setor Público Brasileiro em comparações internacionais no sentido principalmente de mostrar uma participação nesses programas muito inferior aos valores reais que resultam da consolidação. A rigor, seria ainda necessário incluir as despesas efetuadas pelos Governos Municipais para obtermos uma consolidação mais completa. Todavia, como o trabalho de obtenção das informações ao nível desejado de desagregação resulta muito mais demorado para essa esfera do Governo, e como a importância relativa dos Municípios no conjunto do Setor Público Nacional não é de molde a distorcer os resultados globais (a participação, medida do lado das despesas efetuadas é de menos de 10%), a análise da esfera municipal será objeto de outro documento a ser divulgado na série prevista de estudos sobre o desempenho do Setor Público Brasileiro.

O procedimento inicial consiste, assim, em obter as informações consolidadas sobre a distribuição funcional dos gastos realizados pelos Governos Federal e Estadual, apresentada em seguida.

4.1 A Consolidação das Despesas por Funções

O Quadro IV-1 reúne as informações referentes à distribuição funcional dos gastos dos Governos Federal e Estadual, apresentadas isoladamente nos capítulos anteriores. A nível dos valores agregados de cada uma das dez funções consideradas, embora os resultados ratifiquem as observações anteriores quanto à importância relativa da Previdência Social, Transportes, Administração e Segurança no total dos gastos realizados pelo Setor Público Nacional, a ordem de importância modifica-se um pouco. A alteração deve-se, principalmente, ao substancial volume de recursos alocados pelos Governos Estaduais ao Setor de Educação, que passa a ser

QUADRO IV-1
CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL
E GOVERNOS ESTADUAIS
DISTRIBUIÇÃO POR FUNÇÕES

	1969	
Funções	Cr\$ milhões	Em % total
Governo e Administração	11.867	27,3
Agricultura e Recursos		
Naturais	832	1,9
Energia	1.333	3,1 +
Transportes e Comunicações	7.356	16,8
Indústria e Comércio	547	1,2
Educação	3.807	8,7
Habitação e Serviços		
Urbanos	799	1,8
Saúde e Saneamento	2.823	6,5
Trabalho, Previdência e Assistência	10.471	24,2
Defesa e Segurança	3.703	8,5
TOTAL	43.537	100,0

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: – Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual e Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

responsável pela absorção de mais de 8% dos recursos aplicados em 1969, percentagem esta superior àquela relativa às despesas no Setor de Defesa e Segurança. Da mesma forma, o esforço dos Governos Estaduais no que respeita ao desenvolvimento das atividades incluídas no Setor de Saúde, embora em escala mais reduzida que o de Educação, contribui para elevar substancialmente a importância do setor no conjunto das atividades exercidas pelo Governo.

A identificação dos principais programas a partir da desagregação das informações para cada setor, destaca os Programas de Previdência Social e Transporte Rodoviário. Esses dois programas apenas, mais as despesas administrativas (Administração Geral e Administração Financeira) e os encargos da dívida pública, representaram mais de 60% das despesas

QUADRO IV-2
CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL
E GOVERNOS ESTADUAIS
PRINCIPAIS PROGRAMAS

1969		
Programas	Cr\$ milhões	Em % do total
Previdência Social	11.227	24,8
Dívida Pública	5.762	12,7
Transporte Rodoviário	4.391	9,7
Administração Financeira	2.558	5,7
Administração Geral	2.317	5,1
Defesa Nacional	2.183	4,8
Assistência Médico-Hospitalar	2.160	4,8
Transporte Ferroviário	1.330	2,9
Ensino Secundário	1.175	2,6
Segurança Pública	1.135	2,5
Energia Elétrica	967	2,1
Ensino Primário	937	2,1
Transporte Marítimo	955	2,1
Ensino Superior	919	2,0
TOTAL	38.016	83,9

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual e Desagregação Funcional dos Gastos do Setor Público Federal.

consolidadas do Setor Público em 1969. Seguiram, pela ordem de importância, os Programas de Defesa Nacional, Assistência Médico-Hospitalar, Transporte Ferroviário, Ensino Secundário, Segurança Pública, Energia Elétrica, Ensino Primário, Transporte Marítimo e Ensino Superior como aqueles que mais se destacaram do ponto de vista de absorção dos recursos disponíveis. Esses nove programas, adicionados àqueles citados anteriormente, elevaram para cerca de 90% a percentagem, que reflete o grau de concentração dos recursos públicos.

Os gastos com a Previdência Social, que se referem basicamente ao pagamento de aposentadorias a inativos, pensões e auxílios financeiros diversos, somaram, em 1969, Cr\$ 11.227 milhões ou cerca da quarta parte das despesas totais da União e dos Estados em conjunto, o que dá uma idéia da magnitude da atividade diretamente redistributiva do Governo. Como os beneficiários dessas transferências estão geralmente incluídos nas classes de renda mais baixa pode-se afirmar com razoável grau de segurança que cerca de 25% das despesas do Setor Público Nacional tomam forma de transferência direta de recursos financeiros para indivíduos de baixo nível de renda. No mesmo ano, Cr\$ 2.112 milhões foram aplicados nos Programas de Ensino Primário e Médio para manutenção e expansão da rede de escolas mantidas pelo Governo,¹ e Cr\$ 2.160 milhões no Programa de Assistência Médico-Hospitalar, tanto a prestada pelos Institutos de Previdência quanto a diretamente proporcionada pela administração central. Mais uma vez, a principal razão dessa significativa intervenção do Governo nesses setores está associada ao provável efeito redistributivo dos gastos com os programas mencionados. O argumento de que cabe ao Governo assegurar o ensino fundamental e a assistência médica a todos os indivíduos independentemente do respectivo nível de renda, guarda relação com o caráter meritório desses bens, que se produzidos apenas pelo Setor Privado para venda a preços de mercado, impediria o consumo por parte da grande maioria da comunidade. Daí, a justificativa de que cabe ao Governo financiar a produção de tais serviços com recursos provenientes da arrecadação tributária a fim de fornecê-los gratuitamente para uso, principalmente, dos indivíduos situados em níveis inferiores da distribuição. A quantificação exata de que classes de renda estariam sendo beneficiadas depende do conhecimento da distribuição relativa dos beneficiários segundo a classe de renda familiar em que os mesmos se situam.² A grosso modo, todavia, pode-se estimar que no mínimo 80% das despesas com

Não considerando os gastos municipais.

2 A quantificação mais precisa dos efeitos redistributivos dos gastos governamentais é objeto de projeto de pesquisa a ser desenvolvido no IPEA/INPES a partir do segundo semestre do corrente ano.

esses programas beneficiam indivíduos incluídos nas classes de renda mais baixa, de forma que, somando as despesas realizadas com os Programas de Previdência, Assistência Médica e Ensino Primário, poderíamos dizer que cerca de 33% das despesas totais do Setor Público em 1969 teriam repercussões importantes, direta e indiretamente, sobre a distribuição da renda interna no País. Isso significa, evidentemente, que o efeito da atividade governamental sobre a distribuição da renda não pode ser avaliado simplesmente pela observação isolada do possível grau de progressividade ou regressividade do sistema tributário e de outras fontes de financiamento dos gastos. É indispensável considerarmos simultaneamente o efeito das receitas e das despesas sobre essa mesma distribuição, de forma a verificar se o saldo líquido é positivo ou negativo do ponto de vista do objetivo de tornar a distribuição de renda mais equitativa. Uma das hipóteses predominantes quanto aos tributos é que em países subdesenvolvidos — ou em vias de desenvolvimento — o sistema tributário tende a ser regressivo pela predominância dos impostos indiretos no conjunto da arrecadação tributária do Governo.³ No caso brasileiro, embora a evidência empírica ainda não seja conclusiva, a existência de um moderado grau de regressividade do sistema tributário pode ser encontrada. Essa possível existência de regressividade, todavia, deve ser amplamente compensada pelo elevado grau de progressividade das despesas do Governo, representado por um maciço volume de transferências diretas e indiretas de recursos para as classes de renda mais baixa, conforme mencionado anteriormente.

Dos outros programas citados como os mais importantes em termos de volume de recursos públicos absorvidos, os de Transporte Rodoviário e Energia Elétrica seriam aqueles diretamente relacionados com o objetivo de promoção do crescimento econômico, na medida em que o desenvolvimento da infra-estrutura econômica seria uma das condições para a redução dos custos e a expansão do mercado. Em 1969, Cr\$ 5.083 milhões, que representam mais ou menos 10% dos gastos totais, foram aplicados no Programa Rodoviário, principalmente sob a forma de investimentos para ampliação, melhoria e manutenção das rodovias nacionais. Vale a pena notar que os investimentos nesse programa representaram 50% do total de investimentos diretamente feitos pelo Setor Público no País,⁴ o que indica a importância assumida pelo programa tendo em vista o obje-

3 As razões dessa predominância dos impostos indiretos, bem como a evidência empírica a respeito, são encontradas, por exemplo, em Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*, (Cambridge: Harvard Law School, 1966).

4 Essa percentagem refere-se somente ao total de investimentos diretamente feitos pelo Setor Público e não considera os investimentos realizados por intermédio das empresas governamentais que ainda não foram incluídas na consolidação.

tivo de acelerar o ritmo de crescimento da economia nacional. O volume de recursos consignado como gastos no Programa de Energia Elétrica (Cr\$ 1.103 milhões), embora se destaque no total, constitui apenas uma parcela do total de recursos aplicados pelo Setor Público nesse programa, uma vez que, nesse caso, a atividade é exercida principalmente por intermédio das empresas governamentais, ainda não incluídas na consolidação.

Os gastos com a Segurança Interna (Cr\$ 1.135 milhões) e Defesa Nacional (Cr\$ 2.183 milhões) representaram, em conjunto, cerca de 7% das despesas realizadas no período considerado (1969). Na medida em que os problemas relacionados com a manutenção da estabilidade política, da ordem interna e da segurança externa forem considerados como requisitos importantes para a sustentação de um ritmo adequado de crescimento a longo prazo, tais programas estarão também associados, embora indiretamente, ao objetivo nacional de crescimento econômico.

A identificação dos principais programas reflete as prioridades explícita ou implicitamente estabelecidas pelo Governo para aplicações nos diferentes setores tendo em vista a concretização dos objetivos nacionais. De maneira geral, conforme vimos, a estrutura dos gastos traduz um esforço acentuado no desenvolvimento da infra-estrutura social e econômica, na execução do Programa de Previdência Social, na manutenção da ordem interna e na preservação da Segurança Nacional. Mais de 80% do total de despesas federais e estaduais consolidadas destinaram-se a gastos com apenas onze programas relacionados com os propósitos acima indicados, mais as necessárias despesas administrativas. Os restantes 20% diluíram-se por outros 56 programas, entre os quais nenhum destaque importante foi observado. Vale a pena notar, inclusive, que se adicionarmos aos itens listados no Quadro IV-2 os gastos de administração dos demais setores e os gastos com os Poderes Legislativo e Judiciário, a percentagem anterior é elevada para mais de 90%. Desta forma, o saldo efetivamente disponível para aplicação em outros programas ou para o desenvolvimento de novas atividades foi bastante reduzido.

Embora não disponhamos ainda de evidência empírica satisfatória, tudo indica que a concentração dos gastos em meia dúzia de programas teria sido, em grande parte, resultado de uma progressiva vinculação de qualquer aumento real na receita dos programas mencionados, tanto por intermédio da instituição de tributos específicos, quanto por constituição de fundos especiais mediante destaques de quotas a partir dos tributos existentes. Basta observar que, dos programas citados, apenas os de Segurança Pública e Defesa Nacional não são financiados principalmente por recursos vinculados. Os Programas de Previdência Social (totalmente) e Assistência Médica (parcialmente) são custeados pelas contribuições para a Previdência Social, especificamente destinadas a esses programas. O Pro-

grama de Ensino Primário recebe recursos provenientes basicamente, do Salário-Educação e do FPEM (20%) sendo que este último fundo ainda vincula 10% do respectivo total para aplicações em Programas de Saúde.⁵ O Programa de Transporte Rodoviário, por seu turno, é financiado pela arrecadação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, sendo ainda beneficiado com a vinculação de 50% do FPEM e despesas de capital. Os Programas de Segurança Pública e Defesa Nacional, embora não se beneficiem diretamente da vinculação de receita, mantiveram sua importância relativa por tratar-se de manutenção de atividades que compete apenas ao Estado produzir (constituem os exemplos clássicos de bens públicos) e cujo principal insumo é a mão-de-obra, fato este que, conforme observado anteriormente, torna mais difícil uma eventual redução de despesas.

Os problemas a serem considerados na avaliação do desempenho do Governo do ponto de vista da eficácia da política de despesas em face dos objetivos nacionais podem, assim, ser resumidos no seguinte:

a) identificar e, se possível, quantificar o grau em que a alocação dos recursos aos diferentes programas é compatível com os grandes objetivos nacionais de crescimento econômico e redistribuição da renda nacional. Isto significa, por exemplo, que não basta verificar qual o resultado do volume de despesas no Programa de Transporte do ponto de vista de ampliação ou melhoria nas rodovias existentes. Tal medida é, evidentemente, importante para verificar a *eficiência* com que o Programa Rodoviário é executado, em termos de quantos km são construídos por cruzeiro investido ou quantos cruzeiros em manutenção são gastos por km de rodovias existentes. O ponto a considerar, todavia, é que a construção de rodovias não constitui um objetivo em si mesmo, mas deve ser encarada, preferencialmente, como um insumo necessário à aceleração do ritmo de crescimento econômico, além, evidentemente, de outros objetivos adicionais, como a redução das desigualdades regionais mediante uma maior integração econômico-social das diferentes regiões do País. A questão mais ampla refere-se, portanto, à verificação da medida em que a execução do Programa de Transportes repercute sobre esses objetivos;

b) verificar em que medida a redistribuição dos recursos governamentais, tendo em vista a execução de programas alternativos (por exemplo, Saneamento, Eletrificação, etc.), contribuiria para aumentar ou diminuir o resultado final em termos de efeito sobre a taxa de crescimento;

c) apurar a reação da política de despesas a uma eventual mudança

5 A rigor, os dados apresentados ainda não refletem possíveis efeitos de vinculações setoriais do Fundo de Participação, uma vez que elas só foram instituídas a partir de 1970.

de ênfase na prioridade atribuída aos diferentes objetivos.

O ponto central consiste, pois, na necessidade de integrar o processo de decisão orçamentária no planejamento nacional. A dificuldade refere-se exatamente ao fato de essa ligação entre o orçamento e o planejamento econômico de longo prazo ser prejudicada tanto pela ausência de uma metodologia apropriada quanto pelos fatores exógenos (principalmente de natureza político-institucional) que interferem nas decisões orçamentárias. O planejamento macroeconômico poderia conduzir à quantificação do efeito esperado de variações na alocação setorial dos recursos sobre o crescimento econômico e a distribuição da renda nacional, bem como à verificação de possibilidades alternativas de compatibilização dos dois objetivos. A definição do grau de participação do Governo nos diferentes setores estaria ainda condicionada pelo modelo de desenvolvimento adotado, do ponto de vista do grau desejado de centralização das decisões econômicas.

Por outro lado, a quantificação do efeito, sobre os objetivos nacionais, do volume e da composição dos gastos do Governo em cada setor não é tarefa simples. Na ausência de um método operacional de quantificação, a avaliação de diferentes alternativas torna-se precária. Uma coisa é constatar que a ênfase atribuída ao Programa Rodoviário, por exemplo, é compatível com o objetivo de promoção do crescimento econômico tendo em vista a importância do aperfeiçoamento do sistema de transportes com essa finalidade. Outra, muito diferente, seria quantificar esse efeito de forma tal que fosse possível produzir um índice de base uniforme que servisse para comparar o resultado isolado dos gastos em cada programa, verificando qual a distribuição setorial que maximizaria o resultado da atividade governamental do ponto de vista de efeito sobre a taxa de crescimento.⁶ Esses problemas, tanto quanto é de nosso conhecimento, não estariam ainda resolvidos nem mesmo em nível de modelo teórico e exigem uma dedicação ao estudo do problema, tendo em vista a sua importância. A complexidade do problema pode ser avaliada se considerarmos que implica, de certa forma, uma tentativa de integrar o modelo de análise de custo-benefício no processo de decisão orçamentária, previsto no conceito de orçamento-programa e nos modelos macroeconômicos de planejamento.⁷

6 O mesmo se aplica, evidentemente, a outros objetivos nacionais, como a distribuição da renda, a redução das desigualdades regionais, etc.

7 Recente congresso internacional patrocinado pelo Instituto Internacional de Finanças Públicas trouxe à tona a discussão desse problema de aperfeiçoamento das decisões orçamentárias, sem que, todavia, qualquer contribuição mais concreta tivesse sido apresentada. Parece-nos que a formulação de sugestões mais concretas estaria ainda dependendo de maior especulação teórica a respeito de todos os aspectos envolvidos.

No caso brasileiro, uma das dificuldades adicionais encontradas em uma abordagem desse tipo (com vistas principalmente aos problemas apontados nos itens b e c) do problema da decisão sobre a alocação setorial dos recursos do Governo, é a rigidez provocada pela vinculação prévia e *ad infinitum* dos recursos a determinados programas. Essa rigidez impede que tenham conseqüências práticas, quaisquer possíveis recomendações de que uma redistribuição setorial dos recursos seria necessária para aumentar a eficácia da atividade governamental. Voltaremos a esse ponto no Capítulo V.

As dificuldades apontadas em uma abordagem mais sofisticada em termos de um modelo operacional que permita avaliar o desempenho do Setor Público em termos de quantificação dos efeitos dos gastos realizados em cada programa sobre os objetivos e as metas estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento, leva-nos à utilização, neste trabalho, de um método menos preciso para estudo do caso brasileiro, conforme mencionado acima. Recorreremos, por enquanto, a comparações internacionais para avaliar a propriedade dos níveis de participação do Governo nos diferentes setores. Esperamos que o presseguimento da pesquisa permita uma posterior quantificação das necessidades setoriais e dos índices de desempenho mencionados no Capítulo I.

4.2

Os Padrões Internacionais de Despesa do Setor Público nas Principais Funções

Os padrões internacionais foram estabelecidos com base em informações disponíveis, relativas a um mesmo período, sobre os gastos do Governo em cada função como percentagem do Produto Interno Bruto em diferentes países. Os números relativos ao caso brasileiro podem, então, ser avaliados mediante verificação da posição relativa do Brasil na distribuição referente às observações obtidas sobre países incluídos na amostra. Algumas questões poderiam ser respondidas a partir dessa comparação, como, por exemplo: os gastos do Setor Público Nacional em setores como Governo e Administração Geral, Defesa e Segurança, Educação, Transportes, etc., são altos ou baixos se comparados com os padrões médios internacionais? Em que medida, possíveis diferenças se explicam por dife-

rentes características tais como grau de desenvolvimento, grau de centralização da economia, urbanização, etc.? Respostas a questões deste tipo constituem uma primeira aproximação do propósito de verificar até que ponto a alocação setorial de recursos ajusta-se às necessidades setoriais na hipótese em que as variáveis mencionadas (renda, população, centralização da economia, urbanização, etc.) constituem os principais fatores responsáveis pelas necessidades de gastos nos diferentes setores.

Algumas restrições poderiam ser levantadas à possível utilidade de comparações internacionais para os fins que se pretende, tendo em vista principalmente a notória deficiência das informações disponíveis no que respeita à comparabilidade dos dados bem como as diferenças de comportamento no que se refere à noção do grau desejado de intervenção do Governo na atividade econômica. Problemas de comparabilidade das informações podem resultar tanto de diferenças de classificação quanto da representatividade dos dados. Este último problema torna-se particularmente importante no caso de países onde a descentralização da execução das diferentes atividades atinge um grau elevado. Como os dados disponíveis referem-se geralmente ao Governo Central, as informações relativas a países federativos ou a países onde existam governos provinciais com grande autonomia na aplicação de recursos são distorcidas na ausência de consolidação das despesas efetuadas pelos diferentes níveis de governo.⁸

A fórmula utilizada para contornar os problemas apontados consistiu em utilizar informações provenientes de diferentes fontes: as estatísticas do anuário especializado na Organização das Nações Unidas e os dados publicados em estudos de Lotz, Lewis e Pryor.⁹ Como os diferentes estudos utilizam diferentes critérios para quantificar o volume de despesas em cada função, uma possível semelhança nos resultados finais indicaria que o problema de comparabilidade das informações não contribui para distorcer significativamente os resultados. Por outro lado, como tais estudos incluem países de diferentes características, uma separação posterior da amostra por grupo de países mais ou menos homogêneos permitirá verificar a possível influência de variações na importância atribuída ao papel do Estado nos diferentes setores.

8 O problema pode igualmente existir no caso de uma acentuada descentralização, a nível do Governo Central, com a criação de várias agências com razoável grau de autonomia financeira, como é o caso do Brasil.

9 ONU, *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1968. Joergen Lotz, *op. cit.* p. 125; W.A. Lewis, "Patterns of Public Revenue and Expenditure" *The Manchester School of Economic and Social Studies* (Setembro, 1956) pp. 233-238; Frederick L. Pryor, *op. cit.*, pp. 84-279.

Os resultados obtidos para o conjunto dos países incluídos em cada uma das amostras utilizadas nos estudos mencionados são apresentados no Quadro IV-3. Para cada amostra, o quadro especifica o valor médio da despesa em percentagem do PIB em cada programa, o grau de representatividade dessa média calculada pelo coeficiente de dispersão relativa,¹⁰ e o número de países considerados. É importante observar que, embora as amostras mencionadas sejam completamente heterogêneas do ponto de vista dos países considerados, os padrões médios obtidos em cada caso não diferem muito, à exceção, talvez, do Programa de Defesa Nacional, onde a amostra B apresenta um valor reduzido pelo fato de incluir pequenos países do Caribe, cujas necessidades de gastos nesse programa são diminuídas por força de acordos internacionais.

A constatação de que os valores encontrados nas amostras heterogêneas não diferem muito, reforça o argumento de que os problemas de comparabilidade das informações não seriam de ordem a alterar significativamente os resultados e permite que se reduzam as informações obtidas a uma única estimativa, mediante cálculo do valor médio da razão despesas/PIB em cada setor, considerados os resultados encontrados nas três amostras. Os resultados do cálculo, que levam em conta as diferenças existentes quanto ao número de observações e a representatividade das médias individuais em cada amostra, são apresentados no Quadro IV-4.¹¹

Para um volume médio de aplicações da ordem de 22,6% do PIB, a participação mais importante é a dos gastos com a infra-estrutura econômica: 7,2%. Os setores de Educação e Saúde em conjunto absorvem cerca de 4,5% do produto e as despesas com o Bem-Estar Social, 2,6% do mesmo agregado. Administração e Defesa apresentam valores médios para o coeficiente despesas/PIB iguais a 3,5% e 2,8%, respectivamente. Se estudarmos os resultados em maior nível de agregação, eles parecerão indicar que para a média dos países considerados prevalece uma repartição equitativa dos recursos entre as três atribuições principais do Governo: 1/3 é dedicado a gastos com a infra-estrutura econômica, diretamente relacionados com o objetivo da promoção do crescimento; 1/3 a gastos com Educação, Saúde e Bem-Estar Social, relacionados, principalmente, ao objetivo de redistribuição da renda nacional e a parcela restante a despesas com a produção dos bens públicos necessários à satisfação das necessidades coletivas.

¹⁰ Corresponde ao quociente entre o desvio-padrão e a média das observações.

¹¹ O valor médio do conjunto das 3 amostras da razão despesas/PIB em cada programa foi calculado ponderando-se cada observação pelo inverso do coeficiente de dispersão relativa multiplicado pelo número de observações; isto, considerando-se que o grau de representatividade de cada valor individual estaria inversamente relacionado com o respectivo coeficiente de dispersão e diretamente relacionado ao número de observações da amostra.

QUADRO IV-3
 PADRÕES INTERNACIONAIS
 DESPESA EM % DO PIB POR PROGRAMAS E
 SEGUNDO 3 DIFERENTES AMOSTRAS
 VALORES MÉDIOS

Programas	Amostra A ¹		Amostra B ²		Amostra C ³	
	Média	Coefficiente de dispersão relativa	Média	Coefficiente de dispersão relativa	Média	Coefficiente de dispersão relativa
Educação	3,0	0,63	—	—	2,8	0,39
Saúde	1,5	0,80	—	—	2,0	0,50
Educação — Saúde	4,6	0,50	4,2	0,40	4,8	0,40
Defesa	3,1	0,61	2,1	0,81	3,8	1,21
Administração	—	—	—	—	3,5	0,29
Infra-Estrutura Econômica	—	—	6,9	0,55	7,6	0,39
Bem-Estar Social	—	—	2,0	1,20	3,7	0,92
Despesa Total	24,9	0,57	21,4	0,24	23,8	0,42

Fontes: ¹ Dados da ONU para o Governo Central (período: média 1964-69)

² Dados de estudo de J.R. Lotz para todo o Setor Público, (período: 1962-66)

³ Dados de estudo de W.A. Lewis para todo o Setor Público, (período: 1953-54)

QUADRO IV-4
 DESPESAS POR FUNÇÕES EM % DO PIB
 PADRÕES MÉDIOS INTERNACIONAIS

Funções	Padrões Internacionais
Administração	3,5
Educação e Saúde	4,5
Educação	2,9
Saúde	1,7
Defesa	2,8
Bem-Estar Social *	2,6
Infra-Estrutura Econômica	7,2
Despesa Total	22,6

* Corresponde ao grupo Previdência e Assistência Social da classificação brasileira.

Nota: Calculado a partir dos dados do Quadro IV-3. Ver nota de rodapé nº 11.

Como é provável, entretanto, que esses valores médios sejam afetados por diferentes características dos países incluídos na amostra, interessa agora considerar o provável efeito sobre os parâmetros internacionais das diferenças no nível de desenvolvimento, no grau de centralização das respectivas economias e na região geográfica predominante. A expectativa é de que o nível de desenvolvimento deve afetar substancialmente o volume de recursos alocados a Programas de Educação, Saúde e Bem-Estar Social, tendo em vista que a elasticidade-renda da demanda desses bens é geralmente considerada como superior à unidade. Desta forma, à medida que aumenta o nível de renda, aumenta também a parcela do Produto Interno destinada a financiar as despesas com os programas incluídos nesse setor. Em sentido inverso, o nível de desenvolvimento deve afetar ainda os gastos com a infra-estrutura econômica, tendo em vista que, provavelmente, as necessidades relativas de aplicações de tal natureza devem ser mais elevadas em países situados nos estágios iniciais do processo de crescimento.¹²

Tais expectativas são confirmadas pela separação da amostra em dois

¹² Outra explicação da hipótese de que as despesas com infra-estrutura econômica em relação ao PIB seriam inversamente relacionadas com o nível de desenvolvimento é fornecida por Lotz. Ver Cap. I.

grupos de países. O primeiro, com renda *per capita* superior a 800 dólares, será aqui considerado desenvolvido; o segundo, com uma renda *per capita* inferior a 800 dólares, será chamado de subdesenvolvido. O critério de separação é, evidentemente, arbitrário e foi utilizado apenas por comodidade de cálculo, uma vez que segue aquele usado no estudo de Joergen Lotz, que fornece grande parte das informações utilizadas. Conforme mostra o Quadro IV-5, a participação relativa do Governo nos Programas de Educação, Saúde e Bem-Estar Social, medida pelo valor médio das despesas em relação ao PIB, é mais elevada no grupo de países de renda *per capita* superior a 800 dólares anuais. Em Educação, os países ditos desenvolvidos estariam aplicando em média 3,4% do PIB; em Saúde, 2,1% e, em Bem-Estar Social 7,5%, contra 2,2%, 1,3% e 1,8%, respectivamente, pelo grupo de países subdesenvolvidos.

Quanto à infra-estrutura econômica, embora as percentagens de despesa em relação ao PIB sejam semelhantes (em torno de 7,5%), o maior esforço relativo dos países subdesenvolvidos no programa fica evidenciado se levarmos em conta a diferença existente no que se refere ao volume global de recursos movimentados.

QUADRO IV-5
PADRÕES INTERNACIONAIS
DESPESA EM % DO PIB SEGUNDO O GRAU DE DESENVOLVIMENTO

Programas	Países Desenvolvidos *	Países Subdesenvolvidos **	Total
Administração	3,6	3,3	3,5
Educação e Saúde	5,6	3,9	4,5
Educação	3,4	2,2	2,9
Saúde	2,1	1,3	1,7
Defesa	5,7	2,0	2,8
Bem-Estar Social	7,5	1,8	2,6
Infra-Est. Econômica	7,7	7,1	7,2
Despesa Total	27,1	19,8	22,6

Fonte: Ver Quadro IV-3.

* Países com mais de 800 dólares de renda *per capita* anuais (1966).

** Países com menos de 800 dólares de renda *per capita* anuais (1966).

Da mesma forma, embora provavelmente por razões diferentes, o volume de gastos em Defesa é relativamente superior no grupo de países de renda mais elevada, com uma média de 5,7% do PIB, contra apenas 2,0% no caso dos países subdesenvolvidos. Neste caso, a razão da diferença não deve estar relacionada diretamente com a diferença no nível de desenvolvimento (a menos que consideremos Defesa um bem superior), mas sim com as características especiais dos países da amostra que integram esse grupo. Como praticamente a totalidade é constituída por países europeus – com elevados compromissos no que respeita à manutenção de forças militares decorrentes de acordos e pactos internacionais – a necessidade de atribuir maiores recursos a esse programa é evidentemente aumentada.

No caso das despesas com o Programa de Administração, a média da relação despesas/PIB praticamente não se altera. A explicação de tal comportamento pode estar relacionada com o argumento de que, seja por razões técnicas ligadas à qualificação da força de trabalho ou ao baixo nível de mecanização dos serviços, seja por razões político-sociais ligadas à necessidade de levar em conta a função do Estado como empregador de mão-de-obra, as despesas de Administração tendem a ser substancialmente mais elevadas em países subdesenvolvidos. À medida que o País se desenvolve, embora aumente substancialmente a atividade do Governo, as despesas administrativas não necessitam aumentar na mesma proporção, não só porque prevalecem substanciais economias de escala no que se refere à operação das atividades governamentais, como também porque uma maior preocupação com a eficiência operacional passa a assumir papel importante.

A análise, para fins de comparação com a posição brasileira, fica ainda mais enriquecida se verificarmos quais as modificações que seriam introduzidas ao classificarmos a amostra dos países subdesenvolvidos de acordo com a sua localização geográfica. A hipótese que justifica tal separação é a de que o comportamento dos governantes no que se refere à distribuição setorial dos recursos, ao refletir preferências da coletividade, seria afetado pelos padrões culturais dos habitantes, os quais, por sua vez, seriam determinados, ao menos em parte, pelo tipo de colonização recebida. A classificação efetuada, com essa finalidade, separa os países subdesenvolvidos em dois grupos: países da América Latina e países da África-Ásia. Os resultados são apresentados no Quadro IV-6. Neste caso, embora as diferenças não sejam marcantes, justificam-se as seguintes observações:

a) a percentagem média de despesas com a Defesa Nacional em relação ao PIB é significativamente menor nos países da América Latina do que nos demais países subdesenvolvidos da África e Ásia. A razão parece

evidentemente relacionada com o contínuo estado de beligerância que subsiste naquela região;

b) nos países da América Latina a participação do Governo em Programas de Bem-Estar Social é mais elevada do que a registrada no conjunto de países africanos e asiáticos, enquanto é inverso o comportamento no que se refere aos gastos com a infra-estrutura econômica (a relação despesas/PIB de gastos com a infra-estrutura econômica é menor na América Latina). Tal fato pode estar relacionado com uma maior permeabilidade dos países deste continente ao efeito-demonstração que tende a impulsionar as atividades do Governo em Programas de Assistência Social para níveis que prevalecem nos países mais desenvolvidos (talvez pela maior proximidade geográfica dos Estados Unidos). Como os recursos são escassos, deve existir um certo grau de substituição entre despesas com a Infra-Estrutura Econômica e despesas com o Bem-Estar Social. A julgar pelos dados obtidos, essa substituição seria maior nos países da América Latina, o que de certa forma é coerente com o argumento de que as preocupações com um desenvolvimento mais equilibrado (do ponto de vista da repartição social do produto) devem aumentar à medida que se eleva o nível de desenvolvimento em países subdesenvolvidos;

QUADRO IV-6
PADRÕES INTERNACIONAIS
DESPESAS EM % DO PIB EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS
SEGUNDO A REGIÃO

Funções	América Latina	África e Ásia	Total
Administração	3,5	3,2	3,3
Educação e Saúde	4,2	3,7	3,9
Educação	2,2	2,3	2,2
Saúde	1,7	1,1	1,3
Defesa	1,5	2,2	2,0
Bem-Estar Social	2,4	1,5	1,8
Inf.-Est. Econômica	6,4	7,6	7,1
Despesa Total	17,3	20,6	19,8

Fonte: Ver Quadro IV-3.

c) em qualquer caso, as médias referentes aos países da América Latina podem estar subestimadas pela inclusão no grupo de pequenos países do Caribe, cujo volume de despesas em Defesa ou em Bem-Estar Social é praticamente inexistente. A inexistência de gastos em Defesa é justificada por acordos internacionais remanescentes da época colonial e que garantem a proteção aos respectivos territórios por parte das antigas nações dominantes. Quanto ao Bem-Estar Social, o reduzido volume de gastos deve-se à própria escassez de recursos decorrente do baixo nível de desenvolvimento desses países.

QUADRO IV-7
DESPESAS DE CONSUMO DO SETOR PÚBLICO EM % DO
PNB SEGUNDO O SISTEMA ECONÔMICO - 1962

Países	Defesa	Bem-Estar Social	Saúde	Educação
Estados Unidos	7,8	6,7	1,2	3,0
Alemanha Ocidental	4,7	15,0	3,2	2,4
Áustria	1,2	17,8	3,2	2,6
Irlanda	1,3	7,6	3,4	2,7
Itália	3,2	11,7	3,9	4,0
Grécia	4,3	8,1	1,2	1,6
Iugoslávia	6,7	7,7	4,1	4,0
Checoslováquia	4,7	13,7	3,6	4,0
Alemanha Oriental	3,9	13,1	n.a.	4,3
União Soviética	9,4	8,1	2,5	3,8
Hungria	2,5	5,4	2,6	2,6
Polônia	3,9	6,6	3,4	3,1
Rumênia	2,9	5,6	2,9	3,7
Bulgária	5,8	6,2	2,4	3,6

Fonte: Frederick Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Countries* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc. 1968).

Quanto ao provável efeito do grau de centralização da atividade econômica, o estudo de Pryor, mencionado anteriormente, conclui que apenas no caso das despesas com Educação, Pesquisas e Desenvolvimento e Segurança Externa não-Militar, o sistema econômico constitui uma variável estatisticamente significativa para explicar variações na relação despesas correntes/PIB. Nenhuma relação entre o sistema econômico e a impor-

tância relativa das despesas de consumo em Defesa Nacional, Bem-Estar e Saúde é encontrada. Em muitos casos, inclusive, o grau de variação das despesas nesses programas é muito maior entre nações incluídas do mesmo grupo do que entre grupos de nações de sistemas econômicos diferentes.¹³ As conclusões de Pryor são baseadas em análise *cross-section* das informações reunidas no Quadro IV-7, que é anexado para justificar as proposições formuladas, tendo em vista que a amostra considerada anteriormente não era suficiente para efetuarmos tal comparação.

4.3 A Posição Brasileira e os Padrões Internacionais

A avaliação relativa do grau de participação do Setor Público Brasileiro nos diferentes setores, à luz dos resultados apresentados anteriormente, fornece as informações iniciais desejadas. O procedimento, conforme mencionado, consiste sempre em verificar as diferenças (ou semelhanças) encontradas nas relações despesas/PIB de forma a responder às seguintes perguntas:

a) a participação do Setor Público Brasileiro no programa X, medida pela relação despesas em X/PIB, é significativamente diferente daquela representativa dos padrões médios internacionais?

b) em caso afirmativo, podem as diferenças ser explicadas pelo nível de desenvolvimento ou pela localização geográfica do País?

c) que outros fatores – principalmente de natureza político-institucional – poderiam contribuir para a explicação das possíveis diferenças encontradas?

● Quadro IV-8 reúne os valores obtidos para o Setor Público Brasileiro referentes à razão despesas/PIB em cada um dos setores mencionados nos parágrafos anteriores.

As principais observações a respeito da comparação dos valores obtidos no caso brasileiro com os padrões internacionais são apresentadas a seguir.

13 Frederick L. Pryor, *op. cit.* pp. 284-285. Ver também os comentários apresentados no Cap. I.

a) **Administração** — As despesas com o Setor de Administração, da ordem de 4,5% do PIB (exclusive os encargos da dívida pública), são relativamente superiores no caso brasileiro em comparação com os padrões médios internacionais. Por outro lado, na medida em que a amostra considerada seja representativa, a diferença não poderia ser explicada nem pelo nível de desenvolvimento, nem pela localização geográfica do País. Uma hipótese adicional é que esse valor mais elevado seja devido à própria organização política do País na medida em que o regime federativo, ao atribuir maior autonomia a Governos Estaduais, implica duplicar estruturas administrativas de Governo em cada uma das unidades existentes. Na proporção em que os gastos de Administração fossem posteriormente consolidados, o valor encontrado seria provavelmente mais elevado em Estados Federativos que em Estados Unitários. Essa hipótese não pode, todavia, ser testada a partir das amostras utilizadas para cálculo do padrão médio internacional. Vale a pena notar que as despesas consolidadas dos Governos Estaduais nesse setor correspondem a cerca de 60% do total nacional, de forma que a considerar apenas os gastos realizados pela União, o coeficiente de participação no PIB seria bastante inferior à média internacional.

QUADRO IV-8
BRASIL — RELAÇÃO DESPESAS DO GOVERNO/PIB
EM ALGUNS SETORES — 1969

Setores	Despesas/PIB em %
Administração *	4,5
Educação e Saúde	5,0
Educação	2,9
Saúde	2,1
Defesa **	1,6
Bem Estar Social	9,2
Infra-Estrutura Econômica	6,5

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF.

* Exclusive os encargos da dívida pública.

** Refere-se apenas ao item Defesa Nacional e não ao total de gastos no setor. Isso porque a parcela substancial de recursos dos Estados classificados no setor refere-se a gastos com a Segurança Pública (principalmente policiamento urbano) cuja inclusão distorceria a comparação internacional.

*** Corresponde ao item Trabalho, Previdência e Assistência na classificação funcional das despesas.

b) **Educação e Saúde** -- O coeficiente despesas/PIB, no Setor de Educação, da ordem de 2,9%, é exatamente igual ao valor médio encontrado no conjunto de países da amostra e superior à mesma média relativa ao grupo de países de menor ritmo de desenvolvimento. No Setor de Saúde, o coeficiente encontrado equivale àquele correspondente à média dos países mais desenvolvidos isto é, o volume de recursos alocados a esse programa em relação ao nível de renda é substancialmente mais elevado em comparação com aquele relativo ao padrão médio internacional. O resultado, no caso, é coerente com a prioridade atribuída à Educação na política de desenvolvimento e reflete um esforço, no setor, acima da média correspondente ao grupo de países de idêntico nível de renda. No caso do Setor de Saúde, os resultados talvez estejam relacionados com o fato de que o Estado executa uma parcela substancial de atividades de Saúde através do Sistema de Previdência Social.

c) **Defesa** -- Os gastos em Defesa, são significativamente inferiores ao padrão médio global e inferiores ainda ao mesmo padrão para o grupo de países subdesenvolvidos da amostra. O coeficiente de 1,6% do PIB equivale no caso desse setor àquele obtido para o grupo de países da América Latina, indicando que a diferença seria explicitada, nesse caso, por características relacionadas à localização geográfica do País.

d) **Bem-Estar Social** -- A exemplo do Setor de Saúde, a participação do Governo equivale em termos relativos, àquele correspondente ao padrão médio do grupo de países mais desenvolvidos da amostra. Novamente, como esse resultado deve-se basicamente à inclusão dos dados relativos ao INPS na Consolidação do Setor Público Brasileiro, ficaria ele dessa forma explicado, principalmente, pelas características institucionais da organização do seguro social no País. Na medida em que para o grupo de países subdesenvolvidos que integram a amostra, o sistema de seguro social não seja compulsório -- ou, embora compulsório, não tenha sido incluído nas estatísticas internacionais utilizadas --, o padrão médio que reflete a participação do Governo nesse setor em tal grupo de países seria subestimado.

e) **Infra-Estrutura Econômica** -- Somados os gastos diretos do Governo nos Setores de Transporte, Comunicações e Energia, o valor encontrado, da ordem de 6,5% do PIB, é equivalente àquele observado no grupo de países da América Latina que fazem parte da amostra utilizada, embora inferior ao padrão médio internacional. O coeficiente relativo ao Setor Público Brasileiro, todavia, reflete apenas os gastos diretamente executados pelas agências governamentais e não incluem, principalmente no caso de Energia e Comunicações, a parcela mais importante que é aplicada através de empresas governamentais. Vale a pena notar que o coeficiente global de 6,5% do PIB, acima referido, deve-se quase que totalmente ao volume de recursos aplicados em Transporte Rodoviário,

que alcançou 5,5 do PIB no período considerado. Não estão, portanto, incluídos no total de gastos com a infra-estrutura econômica a maior parte dos recursos canalizados para outros programas importantes.

Em resumo, pode-se concluir que, embora a comparação internacional sirva, por exemplo, para mostrar que o volume de recursos aplicados no País em Educação é equivalente àquele relativo ao padrão médio internacional, e que o volume de gastos em Defesa Nacional é significativamente inferior a esse mesmo padrão, nenhuma observação conclusiva a respeito da propriedade da alocação dos recursos em face das necessidades de gastos nos diferentes setores pode ser feita. Por outro lado, as observações relativas ao coeficiente de participação nos demais setores — Administração, Saúde, Bem-Estar Social e Infra-Estrutura Econômica — parecem reforçar o argumento várias vezes repetido de que as decisões relativas à alocação dos recursos, mesmo a nível internacional, seriam muito mais influenciadas por particularidades e limitações institucionais do que por uma precisa avaliação e quantificação das necessidades. Em alguns casos, o efeito-demonstração funcionaria no sentido de igualar o comportamento do governo de diferentes países — principalmente aqueles de uma área vizinha e submetida à mesma esfera de influência — no que se refere a maneiras de obter recursos para a expansão de novos programas, tendo em vista a necessidade de superar a restrição imposta pela receita.

4.4

O Desempenho do Setor Público Estadual¹⁴

4.4.1

Os Padrões Estaduais de Alocação Setorial das Despesas

A exemplo da análise efetuada para o Setor Público Nacional Conso-

¹⁴ Uma das preocupações iniciais com relação à avaliação do Desempenho do Setor Público Estadual era a de procurar quantificar os resultados da atividade do Governo no que respeita à execução dos diferentes programas — tanto do ponto de vista da eficácia da alocação setorial dos recursos, quanto do ponto de vista da

lidade, considerações iniciais sobre a propriedade do grau de participação do Governo nos diferentes setores em cada Estado podem ser efetuadas mediante apreciação dos padrões médios observados no conjunto dos Estados. Tais padrões são obtidos a partir dos dados relativos à participação percentual de cada setor no total da despesa realizada em cada uma das unidades da federação.¹⁵ Os cálculos realizados, com base nos dados relativos a 1969, fornecem os resultados apresentados no Quadro IV-9.

A representatividade da média obtida de cada setor é determinada pela magnitude da variância e pelo coeficiente de dispersão relativa. Este é definido pela razão entre o desvio-padrão e a média (σ/\bar{x}) e tem a principal finalidade de reduzir os resultados a uma unidade comum, de forma a permitir comparações intersetoriais quanto ao grau observado de dispersão em torno dos valores médios apresentados no Quadro IV-9. Um coeficiente σ/\bar{x} próximo ou igual a 1 indica que o desvio-padrão da série de dados utilizados seria equivalente à própria média, ou seja, que essa média seria pouco representativa da situação observada individualmente em cada Estado. Quanto menor for o valor encontrado desse coeficiente, portanto, maior será a representatividade das médias calculadas, e vice-versa.

Os resultados indicam, dessa forma, que em três dos dez setores — Energia, Indústria e Comércio, Habitação e Serviços Urbanos — a média seria muito pouco representativa do percentual de recursos alocados em cada Estado, uma vez que os respectivos coeficientes de variabilidade são bastante elevados. Tal resultado é coerente com o fato de que a participação em tais setores não é uniforme, efetua-se principalmente através de

eficiência operacional com que as atividades são executadas. A exemplo da tentativa efetuada no caso do Governo Federal (ver Capítulo II) o propósito de quantificação esbarrou no problema de obtenção dos indicadores físicos necessários, de forma que pudéssemos assegurar um mínimo de qualidade na interpretação posterior dos resultados. Como a tentativa adicional de examinar possíveis variações na eficiência operacional, mediante análise da evolução das despesas por categoria econômica em cada programa também se revelou insuficiente a nível federal para qualquer conclusão a respeito, julgamos também prudente não apresentarmos qualquer análise desse tipo até que maiores esclarecimentos sejam obtidos. Restringimos a análise, por enquanto, ao estudo dos padrões estaduais de despesa que, a exemplo dos padrões internacionais, podem permitir comparações interessantes para avaliar a posição relativa de cada Estado. São também incluídas observações adicionais sobre as decisões adotadas face ao aumento na disponibilidade de recursos que considero importantes para avaliar possíveis diferenças de comportamento dos responsáveis pelas decisões a nível estadual.

¹⁵ Os padrões estaduais são calculados com a utilização das relações despesa no setor/despesa total. O fato de não utilizarmos a Renda Interna no denominador deve-se à insuficiência e não atualização das informações disponíveis sobre o Produto Estadual.

empresas governamentais, cujos resultados ainda não foram incluídos na consolidação. Nesses setores, portanto, a comparação dos resultados individuais de cada Estado com o padrão médio não faz sentido como forma de avaliar os resultados individuais quanto ao grau de participação do Governo.

QUADRO IV-9
PADRÕES MÉDIOS DE DESPESA POR SETOR
EM % DA DESPESA TOTAL – 1969

Setores	Média	Variância	Coefficiente de Dispersão Relativa σ/\bar{x}
Governo e Administração	27,8	26,9	0,19
Agricultura	2,3	0,8	0,39
Energia	2,8	6,6	0,92
Transporte e Comunicações	23,6	52,8	0,31
Indústria e Comércio	1,1	1,1	1,00
Educação e Cultura	15,3	13,8	0,24
Habitação e Serviços			
Urbanos	3,6	7,3	0,75
Saúde e Saneamento	4,9	3,9	0,40
Trabalho e Previdência	12,9	18,1	0,33
Defesa e Segurança	6,2	3,0	0,28

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF.

Obs.: Os valores médios foram calculados eliminando-se da amostra os dados relativos ao Estado da Guanabara e ao Distrito Federal, tendo em vista que as condições particulares dessas unidades tendem a destorcer os valores médios principalmente no que se refere aos Setores de Transporte, Habitação, Serviços Urbanos e Agricultura. Cálculo efetuado a partir dos dados do Quadro III-9.

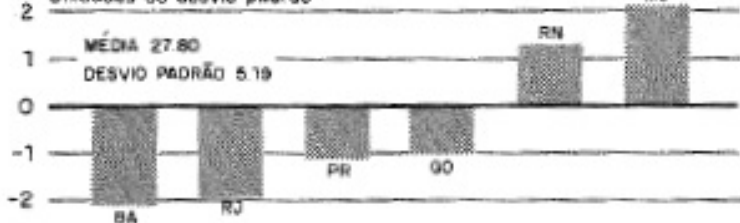
No tocante aos demais setores, a representatividade da média já é mais satisfatória, o que ocorre principalmente nos setores mais importantes do ponto de vista da absorção dos recursos estaduais: Administração, Transportes, Educação, Defesa e Segurança e Trabalho e Previdência, o que torna mais satisfatória a utilização desses resultados como base de referência. O procedimento consiste, então, em comparar os resultados indi-

GRÁFICO IV - 1

DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NOS PRINCIPAIS SETORES EM PORCENTAGEM DA DESPESA TOTAL: DIFERENÇAS SIGNIFICANTES EM RELAÇÃO AO PADRÃO MÉDIO

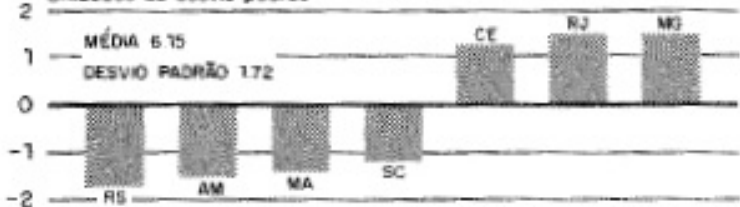
SETOR GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

Unidades de desvio padrão



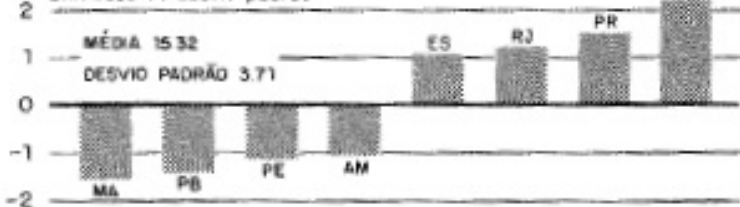
SETOR DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA

Unidades de desvio padrão

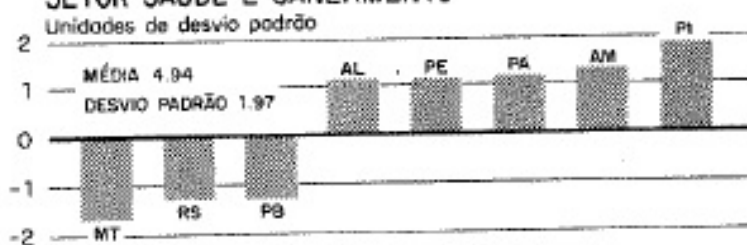


SETOR EDUCAÇÃO

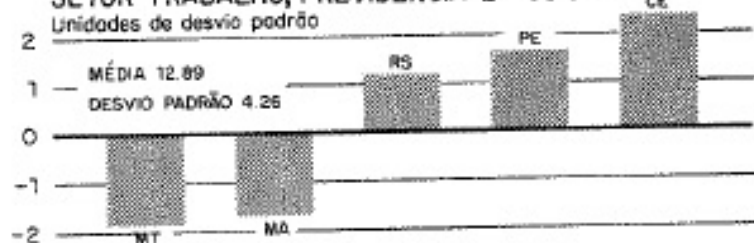
Unidades de desvio padrão



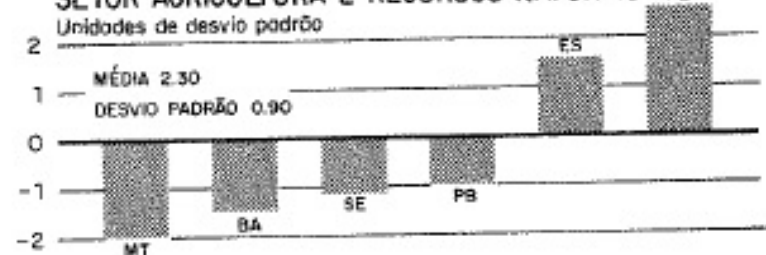
SETOR SAÚDE E SANEAMENTO



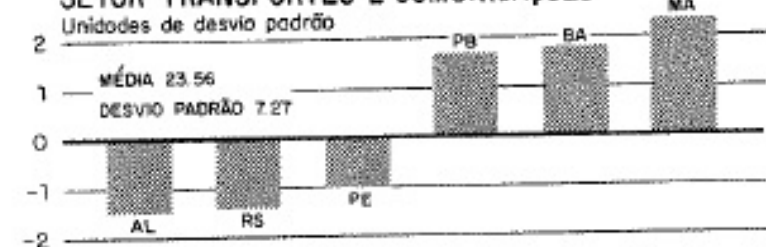
SETOR TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA



SETOR AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS



SETOR TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES



viduais relativos à percentagem de despesas em cada setor, apresentados no capítulo anterior (Quadro III-9) com os padrões médios obtidos, com o objetivo de verificar se existem diferenças importantes a serem assinaladas.

A comparação, considerando como significativas as diferenças superiores ao respectivo desvio-padrão, mostra que em cada um dos principais setores considerados, algumas unidades apresentam resultados significativamente diferentes do padrão médio nacional.¹⁶ A identificação das diferenças é feita no Gráfico IV-1. O gráfico é construído visando somente a identificar as diferenças mais importantes, medidas em unidades de desvio-padrão. Desvios positivos, registrados na parte superior, representam Estados onde a percentagem de despesas no programa considerado é bastante superior à média nacional. Os desvios negativos, registrados na parte inferior, indicam as unidades onde os valores obtidos são muito inferiores ao padrão médio. O gráfico identifica apenas os desvios superiores a um desvio-padrão, que foi tomado como base para avaliar a importância relativa das diferenças. No caso de cada setor são ainda indicados, ao lado, os valores correspondentes à média nacional e ao desvio-padrão, de forma que as percentagens relativas a cada uma das unidades identificadas no gráfico podem ser imediatamente calculadas. Note-se que não é observado nenhum resultado bem comportado no sentido de que os desvios positivos deveriam ser principalmente observados no caso dos Estados mais desenvolvidos e desvios negativos nos Estados de menor ritmo de desenvolvimento.

Constatadas as divergências mais importantes, o aprofundamento natural da análise consiste, evidentemente, na tentativa de explicar as suas possíveis causas.

Estas, podem ser de dois tipos:

a) de natureza puramente estatística, em virtude de possíveis deficiências ainda existentes nos resultados preliminares do trabalho de Consolidação das Contas do Setor Público quanto à classificação funcional das despesas;

b) de natureza político-econômica e institucional, relacionada com possíveis diferenças interestaduais e intertemporais quanto aos fatores que influenciam o processo decisório relativo à distribuição setorial dos recursos do Governo.

¹⁶ Vale notar que a identificação de diferenças não significa necessariamente que seja ineficiente a atuação da unidade onde a diferença é assinalada. Nesse estágio do projeto, a principal contribuição consiste exatamente em identificar as diferenças mais importantes tendo em vista o posterior aprofundamento das investigações.

A hipótese de existência de possíveis deficiências estatísticas, embora minimizada pelo extraordinário esforço de padronização e consolidação das informações sobre o Setor Público Estadual realizado durante o trabalho de Consolidação das Contas do Governo, prende-se ao caráter ainda preliminar das informações apuradas. Neste sentido, a identificação das principais diferenças constitui, inclusive, informação necessária para verificações adicionais que objetivam confirmar a magnitude de divergências que não possam ser explicadas por fatos já conhecidos. Outra possível razão estaria no nível de agregação em que a análise anterior foi desenvolvida. Conforme mencionado anteriormente, diferenças importantes ao nível da classificação por setor poderiam ser explicadas por aplicação intermitente de recursos em alguns programas ou em algumas atividades que não constituem o principal item das despesas estaduais no setor considerado. Um volume elevado de gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública no período analisado, por parte de um Estado qualquer, poderia contribuir para uma participação relativa das despesas no Setor de Administração bastante acima do padrão médio nacional, sem que isto significasse, de fato, um volume exagerado de despesas administrativas.¹⁷ O mesmo ocorreria com relação a alguns outros setores. A construção de grandes estádios de futebol contribuiria também para elevar, nos anos em que a construção é realizada, o volume de gastos dos respectivos Estados no Setor de Educação, tendo em vista o critério de classificação adotado.

Quanto aos fatores inerentes ao processo decisório, convém salientar que as divergências poderiam resultar de diferenças regionais na interpretação dos governantes (que devem refletir as próprias aspirações da coletividade) quanto ao grau desejado de intervenção em cada uma das funções consideradas, ou de diferenças regionais do ponto de vista de um critério de racionalidade econômica, onde a prioridade deveria ser atribuída à satisfação das necessidades básicas como, por exemplo, Habitação, Saneamento, etc. O argumento gira em torno de uma recente discussão a respeito do comportamento de governos locais, em face de um substancial influxo de recursos proporcionados por aumento das transferências federais. Embora não exista nenhuma quantificação do fato, há evidência de que, principalmente a nível de Governos Municipais, o aumento de

¹⁷ Conforme mencionado anteriormente, as despesas com a dívida pública foram incluídas como item das despesas no Setor de Administração por impossibilidade de identificação dos setores que teriam originalmente sido beneficiados com os empréstimos contraídos. A participação elevada do Estado de Minas Gerais nesse setor, por exemplo, poderia ser explicada parcialmente por um elevado volume de compromissos com a dívida pública.

recursos teria sido inicialmente canalizado, por exemplo, para realização de obras de embelezamento urbanístico (iluminação a vapor de mercúrio, construção de praças e fontes luminosas, etc.), as quais, em relação às necessidades básicas de saneamento da comunidade, seriam consideradas de caráter supérfluo. Do ponto de vista da racionalidade econômica (que constitui a preocupação fundamental deste trabalho) a observação é correta. É, todavia, possível que esse tipo de gasto fosse realizado em atendimento a uma efetiva aspiração da coletividade que, na sua escala de preferências, valorizasse mais o embelezamento da praça principal da cidade (principal local de reunião dos habitantes) do que a construção de uma rede de esgotos. Isso poderia acontecer principalmente em regiões de baixo nível de renda e baixo nível de instrução. A medida que aumenta o nível de renda e o grau de instrução da coletividade, a estrutura de demanda de bens públicos tende a modificar-se e a tornar-se mais sofisticada e, provavelmente, a aproximar-se daquela que reflete um comportamento econômico mais racional. É ainda provável que a escala de preferências seja afetada por diferenças no padrão cultural das várias comunidades, conforme a origem étnica, o processo de colonização, etc.

Conforme já foi mencionado acima, a avaliação das diferenças regionais quanto à necessidade de gastos nos diversos setores, constitui uma forma mais concreta de avaliação dos resultados sob o ponto de vista do critério de maior racionalidade econômica nas decisões. A medição das necessidades "setoriais", todavia, não é tarefa simples, principalmente quando se objetiva atingir uma quantificação mais precisa do fato em cada um dos setores onde é importante a intervenção do Governo. A metodologia inicialmente desenvolvida para a mensuração de um índice relativo de necessidades, que poderia ser usado com o propósito mencionado, exige a análise de informações estatísticas coerentes de alguns indicadores físicos de necessidades nos diferentes Estados que, por serem inexistentes, impedem sua aplicação integral neste estágio do projeto.¹⁸ Algumas considerações preliminares sobre o desempenho do Setor Público Estadual podem, todavia, ser efetuadas se procurarmos verificar em que medida as diferenças apontadas seriam explicadas por diferenças no nível de desenvolvimento ou por diferenças na localização geográfica das unidades consideradas. De acordo com a argumentação anterior, essas variáveis são algumas daquelas que deveriam explicar variações na estrutura da demanda de bens e serviços produzidos pelo Governo, de forma que a

18 A metodologia é apresentada no Anexo II. A sua aplicação exige um grande trabalho de levantamento e compatibilização de dados estatísticos esparsos sobre indicadores físicos setoriais, que não foi ainda possível obter.

verificação de possíveis diferenças nos padrões médios, após a classificação da amostra segundo os critérios indicados, constitui a providência inicial a ser adotada.

4.4.1.1

Os Padrões Estaduais, o Nível de Renda e a Localização Geográfica

A separação do conjunto de Estados com o objetivo de verificarmos possíveis variações na média de despesas em cada setor como percentagem da despesa total foi feita de duas maneiras. A primeira classifica as unidades em dois grupos, de acordo com o respectivo nível de renda *per capita*. A segunda, em quatro grupos segundo a respectiva localização geográfica. As médias são, então, calculadas separadamente no tocante a cada grupo de Estados com o objetivo de verificar se alguma diferença importante pode ser notada em relação à média calculada para o conjunto. Os resultados obtidos são apresentados no Quadro IV-10.

Diferenças dignas de registro foram observadas apenas nos casos dos Setores de Transportes, Educação e Segurança.¹⁹ No Setor de Administração, a média manteve-se praticamente inalterada, enquanto nos demais setores o cálculo não introduziu qualquer esclarecimento adicional em face de uma maior variação das percentagens dentro de cada grupo.

No Setor de Transportes, a média das despesas em relação à despesa total correspondente ao grupo de Estados menos desenvolvidos, passou a ser da ordem de 25% contra cerca de 20% nos Estados de nível de renda mais elevada (a média global era de 23,6%). Como os grupos de Estados menos desenvolvidos correspondem exatamente àqueles situados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (à exceção apenas do Estado do Espírito Santo), a mesma diferença foi observada quanto ao valor médio da percentagem de despesas em Transporte nessas regiões em relação à mesma percentagem nas Regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, percentagens equivalentes de gastos no setor nas Regiões Norte/Centro-Oeste e Nordeste indicam não haver nenhuma relação entre o esforço do Governo nesse setor e o tamanho da unidade ou o tamanho da população,

¹⁹ Para esses setores os resultados indicam uma diferença sistemática no padrão médio conforme o nível de renda ou a localização geográfica dos Estados, embora o teste estatístico não indique que essas diferenças sejam muito significativas.

uma vez que as características dos Estados aí incluídos são bastante diferentes quanto a estas duas últimas variáveis.²⁰ Outra hipótese, a de que os gastos estaduais no setor seriam ainda influenciados pela magnitude da participação direta do Governo Federal na região, tampouco foi confirmada pelos números coligidos porquanto a aplicação direta de recursos no Nordeste teria sido muito mais importante do que a realizada nas Regiões Norte e Centro-Oeste. Vale a pena notar finalmente, que, mesmo levando em conta as diferenças regionais no padrão médio, não se alteram as observações anteriores relativas aos Estados que apresentam resultados significativamente diferentes do padrão médio (ver Gráfico IV-1).

No caso dos Setores de Educação e Defesa e Segurança, a separação da amostra apresenta resultados inversos àqueles registrados no Setor de Transportes, isto é, a média relativa ao coeficiente despesas no setor/despesa total é mais elevada no grupo de Estados mais desenvolvidos da Região Sul/Sudeste em comparação com a relativa ao grupo de Estados menos desenvolvidos. A dispersão em torno da média de cada grupo, todavia, — especialmente no caso dos Estados de menor nível de renda — torna-se mais acentuada, o que reduz a representatividade da média para os subconjuntos considerados.²¹ A hipótese de que o esforço do Governo Estadual em Educação pudesse também estar relacionado com o tamanho da população ou a taxa de urbanização dos Estados considerados, também não foi confirmada pelo cálculo do coeficiente de correlação ordinal entre a percentagem de despesa nesse setor e cada uma das variáveis mencionadas.²²

Dessa forma, embora nos Setores de Transporte, Educação e Defesa algumas diferenças possam ser observadas nos padrões médios, mediante o agrupamento de Estados segundo o nível de desenvolvimento e a localização geográfica, as diferenças não contribuem, de modo geral, para explicar as divergências mais importantes mencionadas inicialmente com

20 A afirmação é confirmada pelo cálculo do coeficiente de correlação ordinal entre a percentagem de gastos no setor e a área do Estado, ou entre essa mesma percentagem e o tamanho da população. Os coeficientes obtidos, são: - 0,31 e - 0,02, respectivamente.

21 A considerar a alteração como significativa, contudo, os Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Paraná, que apresentavam coeficientes de participação no setor mais elevados que o padrão médio nacional, não seriam significativamente diferentes da mesma média para a região. O mesmo ocorre no sentido inverso, quanto à situação encontrada nos Estados do Amazonas e Pernambuco (ver Gráfico IV-1).

22 Os coeficientes obtidos são iguais a 0,12 e 0,14, respectivamente. O único resultado importante obtido refere-se a despesas no Setor de Defesa e Segurança e o tamanho da população nas diferentes unidades consideradas ($r = 0,95$).

QUADRO IV-10
 PADRÕES MÉDIOS DE DESPESA POR SETOR SEGUNDO O
 GRAU DE DESENVOLVIMENTO E A LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA – 1969

Em Percentagens da Despesa Total

Setores	Segundo a Região				Segundo o Grau de Desenvolvimento	
	Norte e C. Oeste	Nordeste	Sudeste	Sul	Estados mais desenvolvidos	Estados menos desenvolvidos
Governo e Administração	28,4	27,0	28,7	28,3	28,8	27,4
Agricultura	1,9	2,2	2,8	2,4	2,5	2,2
Energia	5,8	1,4	3,6	1,8	3,0	2,7
Transporte e Comunicações	25,6	25,4	19,7	20,4	19,6	25,3
Indústria e Comércio	0,6	1,4	0,5	1,6	0,9	1,1
Educação e Cultura	14,6	13,5	17,4	18,9	17,9	14,2
Habitação e Serviços						
Urbanos	5,3	3,9	2,1	2,5	2,4	4,2
Saúde e Saneamento	5,1	5,1	5,4	3,6	4,3	5,2
Trabalho e Previdência	9,4	14,2	12,6	14,2	13,6	12,6
Defesa e Segurança	4,8	6,3	7,3	6,2	7,1	5,8

relação à estrutura funcional dos gastos em alguns deles, isto é, em que pese o fato de que a análise não é conclusiva, os resultados sugerem que o processo de alocação de recursos do Setor Público Estadual entre os diferentes setores não seria influenciado de maneira significativa por diferenças regionais de necessidades. Conforme mencionado durante a análise efetuada no capítulo anterior, a inexistência de uma diferença sistemática de comportamento seria muito mais influenciada por limitações institucionais do que por algum critério de racionalidade econômica no processo decisório. Entre outros motivos, tal procedimento poderia estar relacionado:

a) com a deficiência do sistema de planejamento, principalmente no que se refere à falta de integração das decisões orçamentárias no planejamento estadual;

b) com o efeito-demonstração, que tende a igualar o esforço interno do Governo nos diferentes setores, principalmente entre Estados vizinhos, de forma a anular possíveis comparações negativas;

c) com a vinculação prévia da receita a determinados setores, especialmente no que se refere a receitas oriundas de transferências federais.

A discussão desses aspectos, principalmente daqueles a que se referem os itens a e c seria feita no próximo capítulo.

Convém notar, finalmente, que a análise efetuada refere-se à situação encontrada em determinado ano (1969). Como os coeficientes foram calculados a partir das despesas totais em cada setor, é ainda provável que valores muito elevados fossem devidos a um volume excepcionalmente alto de investimentos nesse mesmo ano tendo em vista atender a alguma necessidade imperiosa de expansão, isto é, na medida em que as despesas de investimento são intermitentes, a sua inclusão nos valores agregados contribui para uma maior variação interestadual nos coeficientes despesa no setor/despesa total. A mesma razão exigiria, portanto, que processo semelhante de análise fosse efetuado no tocante a outros anos tendo em vista identificar possíveis variações de comportamento ao longo do tempo. O aprofundamento da análise nessa direção será objeto de outro documento a ser elaborado após a obtenção definitiva de todas as informações necessárias.

V OS PROBLEMAS DE PROGRAMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

5.1 Considerações Iniciais

Definidos os objetivos e as metas do planejamento econômico nacional, bem como o grau esperado de participação do Setor Público nos diferentes setores de atividade face às metas estabelecidas, os problemas de programação envolvem naturalmente a análise das alternativas e a escolha da forma mais eficiente, tanto no que se refere à arrecadação dos recursos necessários quanto à política de despesas. Os problemas típicos de arrecadação mediante utilização do mecanismo tributário, embora importantes, não constituem objeto de discussão deste documento e têm sido submetidos a um tratamento muito mais intensivo na literatura especializada.

Trata o presente capítulo, portanto, apenas da programação das despesas visando principalmente a ressaltar os problemas existentes, tanto no que se refere ao Governo Federal quanto a aspectos mais importantes a nível estadual.

Uma crescente preocupação com a programação dos gastos públicos tem sido observada recentemente e está associada à progressiva complexi-

dade das funções governamentais na economia.¹ Tal preocupação é manifestada pela utilização de novos métodos de decisão orçamentária, resumidamente conhecidos sob a denominação de “orçamento-programa” em substituição aos processos tradicionais.

Conforme observado no capítulo anterior, um dos pontos centrais na aplicação empírica do conceito de orçamento-programa consiste na avaliação da eficiência e da eficácia dos gastos do Governo face aos objetivos estabelecidos no planejamento nacional. Além desses, outros elementos importantes para uma aplicação efetiva do método devem ser considerados. Segundo Smithies,² o sistema integrado de planejamento, programação e orçamento, que entre nós seria conhecido mais simplesmente como orçamento-programa, envolve:

a) avaliação e comparação das várias atividades do Governo em termos de sua contribuição para a consecução de objetivos nacionais (avaliação da eficácia);

b) determinação de como os objetivos estabelecidos podem ser atingidos com o mínimo dispêndio de recursos (avaliação da eficiência);

c) projeção das atividades do Governo para um adequado horizonte de tempo;

d) comparação das contribuições relativas dos Setores Público e Privado para a concretização das metas nacionais;

e) revisão periódica de objetivos, programas e orçamentos à luz da experiência e da modificação das circunstâncias.

A etapa inicial na implantação do sistema consiste em que, na elaboração do orçamento, as despesas passem a ser classificadas por programas, ao invés da classificação tradicional por Ministérios ou Secretarias, de forma a permitir a quantificação do montante de recursos alocados a cada setor. As dificuldades apontadas no capítulo anterior para o desenvolvimento de métodos operacionais de avaliação da eficiência e da eficácia nos diferentes programas, bem como dificuldades institucionais a serem mencionadas mais adiante, têm impedido que na aplicação prática do novo método maior progresso seja conseguido no que respeita à execução de etapas subseqüentes. Ademais, muitas vezes a própria etapa inicial passa a ser confundida com os objetivos do sistema, de modo que a simples apre-

¹ Para uma análise da evolução das funções do Governo na economia brasileira, ver F.A. Rezende da Silva, *op. cit.*, p. 242.

² Arthur Smithies, “Conceptual Framework for Program Budgeting”, in *Program Budgeting*, (ed. by D. Novick, Harvard Univ. Press, 1967), pp. 26-27.

sentação formal do orçamento sob a forma de programas passa a ser considerada como uma modificação satisfatória, sem que, na verdade, alteração alguma seja efetuada no que se refere à maneira pela qual os recursos são distribuídos pelos diferentes programas. O “orçamento-programa” daí resultante seria, então, apenas uma nova forma de apresentar o orçamento e não um novo método de decisão orçamentária, conforme estabelece a sua concepção original.³

É, assim, importante distinguir o “orçamento-programa” como novo método de decisão no que se refere à alocação dos recursos governamentais do “orçamento sob a forma de programa” como nova maneira de classificar as despesas no orçamento. A experiência nacional e internacional sugere que pouco progresso teria sido alcançado além da mudança na forma de apresentação do orçamento.⁴ As razões para esse fato seriam, basicamente, de duas naturezas:

-
- 3 Este seria o caso em que a apresentação por programas fosse uma simples classificação *ex-post* dos gastos a serem efetuados em cada esfera administrativa de Governo, mediante uma associação da classificação por órgãos à classificação por programas. Por exemplo, despesas a serem realizadas pelo Departamento de Ensino Primário seriam posteriormente classificadas no Programa de Ensino Primário; despesas do Departamento de Estradas de Rodagem, no Programa Rodoviário, etc. O único possível refinamento introduzido é que, sempre que possível, a separação das despesas realizadas por órgãos que executam diferentes atividades deveria ser efetuada. Como exemplo, poderia ser citado o caso do Departamento de Obras, onde deveriam ser distribuídas pelos diferentes programas as despesas previstas com a execução de estradas, açudes, obras de saneamento, etc. Com esse refinamento, a classificação *ex-post* das despesas por programas pode permitir uma verificação mais precisa do montante de recursos destinados aos diferentes setores. O ponto importante a ser notado, todavia, é que esse procedimento não altera a forma pela qual as decisões relativas ao montante de gastos a serem efetuados são tomadas, uma vez que as propostas continuam sendo elaboradas e julgadas à luz dos recursos destinados a cada órgão, e não à luz dos recursos atribuídos a cada programa.

- 4 Segundo depoimento de William Niskanen – Diretor-Assistente para Problemas de Avaliação do Departamento de Orçamento dos Estados Unidos – “. . . a experiência norte-americana com esses métodos (refere-se ao PPBS) sugere que, até o presente, eles não modificaram substancialmente nem melhoraram de forma significativa o processo de decisão orçamentária.” Ver W.A. Niskanen, *Why New Methods of Budgetary Choices? Administrative Aspects* trabalho apresentado ao 27º Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas, (Nuremberg, 1971).

No caso brasileiro, a observação empírica do funcionamento do sistema permite conclusões semelhantes, embora, tanto a nível federal quanto a nível estadual, a estrutura formal do orçamento-programa venha sendo utilizada.

a) de natureza técnica, que se referem principalmente às dificuldades encontradas no estabelecimento de métodos operacionais para a integração das decisões orçamentárias com o planejamento nacional, mediante quantificação de resultados e custos em cada programa, e das repercussões desses resultados do ponto de vista da concretização dos objetivos nacionais;

b) de natureza político-institucional, que se referem ao fato de as decisões orçamentárias não incluírem apenas problemas de racionalidade econômica na aplicação dos recursos, mas que fatores políticos e institucionais que interferem nessas decisões devem ser também considerados.

As razões de natureza técnica ligadas ao problema de avaliação global de custos e objetivos foram consideradas brevemente nos capítulos anteriores, e serão objeto de tratamento mais extenso em um próximo trabalho, que abordará novos aspectos da continuação das investigações sobre o desempenho do Setor Público. Dessa forma, a preocupação do presente capítulo consiste em chamar a atenção para os principais problemas de natureza político-institucional que devem ser destacados.

A questão a ser considerada relaciona-se com as dificuldades normalmente encontradas para que seja dada plena conseqüência a um dos objetivos principais do orçamento-programa, qual seja a análise de alternativas para descobrir qual a forma mais eficaz de atingir os objetivos fixados e como atingí-los com o menor custo possível. O problema é sintetizado nos seguintes parágrafos extraídos de um recente estudo de Charles L. Schultze:⁵

“... A meta é forçar as agências federais a considerar programas específicos não como um fim em si mesmos — a serem perpetuados sem qualquer contestação — mas como meios para o atingimento de objetivos sujeitos à competição de programas alternativos e, talvez, mais eficazes e eficientes. Visto de outra maneira, o orçamento-programa procura substituir, ao menos em parte, a prática perniciosa do orçamento incremental, sob a qual o processo de alocação de recursos no orçamento não envolve uma revisão da estrutura básica dos programas, *mas consiste, principalmente, em tomar decisões acerca de quanto cada programa existente deve ser aumentado (em termos de gastos) ou, muito menos freqüentemente, diminuídos.* Cada programa não pode, certamente, ser totalmente revisto a cada ano. Mas o processo analítico do orçamento-programa requer uma revisão periódica dos objetivos fundamentais de cada programa, dos resultados e dos respectivos custos,

5 Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968).

ao mesmo tempo em que leva em consideração a eficácia e a eficiência de programas alternativos (o grifo é nosso).”

“Todavia, porque as organizações institucionais têm uma importância política em si mesmas, tem sido impossível tomar decisões orçamentárias apenas na base de categorias de programas. A alocação de recursos orçamentários não pode ser decidida apenas na base de como esses recursos contribuem para os objetivos de cada programa. O efeito implícito das decisões orçamentárias sobre as instituições continua sendo um elemento essencial no processo decisório.”

Consideraremos, em seguida, alguns dos principais fatores de natureza político-institucional que contribuem, no caso brasileiro, para dificultar a implementação dos novos métodos de decisão orçamentária a que se refere a idéia do orçamento-programa.

5.2

As Limitações Institucionais Existentes

5.2.1

A Incompressibilidade de Alguns Tipos de Despesas

O primeiro fator a ser considerado refere-se à noção mais ou menos generalizada de que a rigidez — no sentido descendente — apresentada por um grande número de despesas reduz drasticamente o grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis. Essa rigidez decorre principalmente:

- a) do compromisso já assumido com o pagamento do pessoal empregado pelo Governo;
- b) do caráter estável das instituições governamentais e da consequente necessidade de manter em operação os órgãos existentes;
- c) dos compromissos com o pagamento de inativos e pensionistas;

d) dos compromissos existentes quanto ao pagamento de amortização e juros da dívida pública.

O argumento consiste em admitir que, num determinado período, os compromissos de despesas com pessoal (ativo e inativo), com a manutenção dos serviços existentes e com a dívida pública devem ser tomados como um dado do problema. A diferença entre esse total e as estimativas de arrecadação de recursos no mesmo período constitui, portanto, a única parcela sobre a qual o Governo dispõe efetivamente de alguma possibilidade de influenciar imediatamente a sua utilização.

Por outro lado, como o principal insumo da maior parte dos serviços produzidos pelo Governo é a mão-de-obra, da parcela efetivamente disponível num determinado ano, parte será forçosamente utilizada para aumentar os encargos com pessoal em montante que depende do tipo de serviço a ser expandido. Se o programa de expansão prevê, ainda, o desenvolvimento de novas atividades, novos órgãos poderão ser criados tendo em vista fornecer o necessário suporte institucional. Isso significa que, entre outros fatores, os compromissos que a cada ano são tomados como “incomprimíveis” tendem a crescer ao longo do tempo, conforme:

a) o crescimento do nível de preços, que aumenta as necessidades de recursos, para o atendimento dos compromissos identificados no tempo 0;

b) a política salarial aplicada pelo Governo no caso específico da remuneração do seu pessoal;

c) a utilização, em cada período, dos recursos disponíveis para a expansão das atividades exercidas pelo Governo;

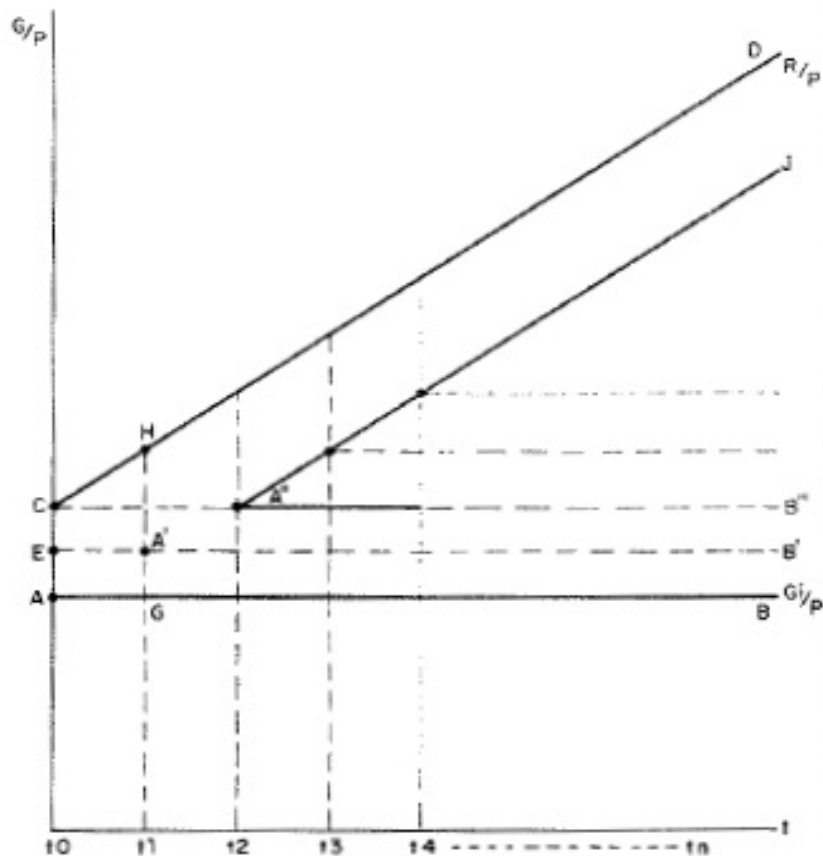
d) a forma pela qual é institucionalizada a intervenção governamental em novas atividades.

A situação pode ser hipoteticamente representada no Gráfico V-1. A reta AB representa o volume de recursos que seria absorvido ao longo do período para o atendimento das despesas consideradas incomprimíveis no tempo 0, na hipótese de que elas evoluíssem apenas de acordo com o crescimento dos preços (os reajustamentos salariais dos servidores públicos corresponderiam, nesse caso, apenas à parcela necessária para compensar o efeito do aumento dos preços).

● total de recursos é representado pela reta CD. O crescimento dos recursos ao longo do tempo depende do crescimento da renda e da elasticidade do sistema tributário em relação a esse último fator.

O intervalo AC representa os recursos livremente disponíveis no tempo 0, que tenderiam a ser cada vez maiores na medida em que as “despesas incomprimíveis” se comportassem segundo a reta AB. Todavia, a hipótese estabelecida anteriormente é de que as “despesas incomprimíveis”

EFEITO DE LONGO PRAZO DAS DESPESAS INCOMPRESSÍVEIS



serão ainda afetadas pelas decisões quanto à utilização dos recursos disponíveis em cada período.

Suponhamos, por exemplo, que do montante AC, que corresponderia aos recursos disponíveis no tempo 0, a metade (AE) seja utilizada para empregar mais recursos humanos necessários à expansão de determinadas atividades, aplicando-se a parcela restante (EC) em novos investimentos para ampliar a capacidade de produção.

No período 1, o pessoal que teria sido adicionalmente utilizado no tempo 0 para fazer face ao programa de aplicação dos recursos disponíveis incorpora-se ao total da mão-de-obra empregada pelo Governo, de tal forma que, nesse período, os recursos a serem efetivamente considerados como incomprimíveis serão aqueles correspondentes ao intervalo $A't_1$ e não Gt_1 , conforme se poderia imaginar. Isto significa, por exemplo, que uma nova projeção das “despesas incomprimíveis” que fosse feita a partir do período t_1 com os mesmos critérios utilizados no caso da reta AB produziria uma nova $A'B'$, que representa um deslocamento para cima numa quantidade AE da reta AB.

Em t_1 , portanto, os recursos a serem considerados efetivamente disponíveis seriam inferiores à estimativa feita com base na situação existente no tempo 0 ($A'H$ ao invés de GH), e a correspondente situação em t_2 dependeria das decisões adotadas em t_1 quanto à utilização dos recursos disponíveis nesse período.

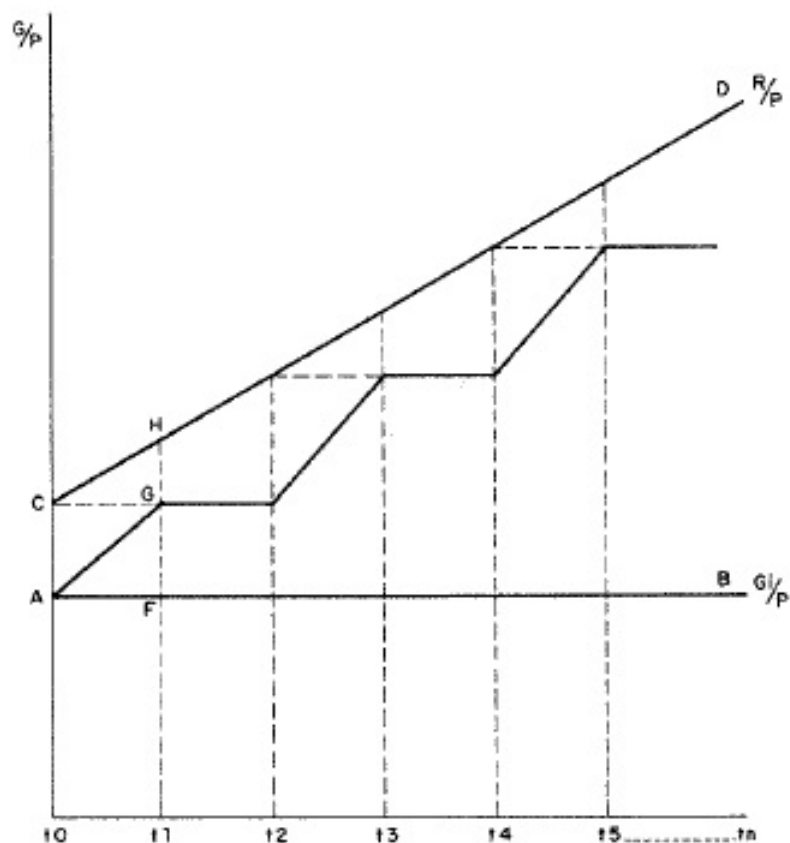
Suponhamos, ainda, como um caso limite, que, dos recursos disponíveis em cada ano, a metade fosse empregada para aumentar os encargos com pessoal face ao desenvolvimento de novos programas. A projeção dos encargos incomprimíveis, nessa hipótese, obedeceria ao comportamento descrito pela reta AJ, que é o resultado de sucessivos deslocamentos de curto prazo na reta AB. Nessa hipótese, o total de recursos a ser considerado em cada ano como efetivamente disponível permaneceria constante em valor absoluto, ou seja, em termos relativos a poupança do Governo (definida pela diferença entre receitas e despesas correntes) seria decrescente como percentagem do total da arrecadação. Note-se que o comportamento descrito refere-se à totalidade das atividades exercidas pelo Setor Público e não apenas àquelas diretamente executadas pelo Governo Central. Numa época onde se observa uma crescente descentralização na execução das atividades governamentais, a observação isolada do orçamento do Governo Central fornece apenas uma visão parcial do problema. Em particular, a observação isolada dos gastos de pessoal do Governo Central para identificação das despesas incomprimíveis é insuficiente, uma vez que pode estar sendo utilizado o expediente de transferir recursos globalmente a órgãos descentralizados, os quais, todavia,

poderão ser parcialmente utilizados em gastos com pessoal. Conforme veremos mais adiante, a descentralização pode, inclusive, agravar o problema de incompressibilidade de alguns tipos de gastos.

O exemplo considerado no parágrafo anterior constitui uma hipótese em que as despesas correntes (representadas principalmente pelas despesas de pessoal) apresentam um crescimento linear ao longo de todo o período. Um outro exemplo interessante, todavia, seria aquele onde a necessidade de expansão dos gastos de manutenção fosse periodicamente mais acentuada, dependendo da natureza dos investimentos realizados em períodos anteriores. Suponhamos que no período t_0 a totalidade dos recursos efetivamente disponíveis (AC) seja utilizada para a realização de novos investimentos que objetivam aumentar a capacidade de produção dos serviços nos Setores de Educação e Saúde (construção de novas escolas e hospitais). Admitindo um prazo de maturação de um ano para esses investimentos, o funcionamento dessas novas unidades a partir de t_1 iria pressionar a necessidade de utilizar os recursos disponíveis nesse período para a contratação do pessoal necessário ao seu funcionamento. A situação é representada no Gráfico V-2. Se no período t_0 o montante AC é empregado para aumentar as despesas de investimento nos programas mencionados, e admitindo que nesses setores prevalece uma relação de um para um entre o volume de novos investimentos e as necessidades de expansão nos gastos de custeio, os recursos a serem considerados “incomprimíveis” no período t_1 seriam iguais a t_1G e a disponibilidade no período, igual a GH, ou menor do que a verificada no período t_0 , apesar do elevado crescimento admitido para a arrecadação tributária. A repetição do mesmo raciocínio no tocante aos períodos posteriores fornece uma projeção em forma de escada para o crescimento das despesas “incomprimíveis”, alternando-se períodos de relativa folga com períodos de reduzido grau de liberdade para o desenvolvimento de novos projetos.

Embora os exemplos anteriores tenham sido conduzidos considerando-se basicamente as necessidades de crescimento dos encargos de custeio (principalmente pessoal), a variação anual dos encargos a serem considerados incomprimíveis é ainda afetada, de forma intermitente, pelo prazo de execução dos novos projetos e pelo comportamento do Governo no que se refere ao endividamento interno e externo. Num determinado ano, além dos gastos de manutenção, o volume de recursos necessários ao prosseguimento de projetos iniciados em períodos anteriores, assim como os compromissos assumidos com a amortização de empréstimos obtidos (geralmente com um razoável prazo de carência), são fatores que contribuem para agravar o problema da ausência de graus de liberdade na programação dos gastos governamentais.

EFEITO DE LONGO PRAZO E OS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA INVESTIMENTO



O comportamento acima descrito corresponde a uma situação onde o processo decisório relativo à utilização dos recursos públicos num determinado período é sempre incremental, isto é, em cada período tomam-se decisões apenas quanto aos recursos adicionais disponíveis, considerando-se dados os compromissos existentes com o atendimento das despesas que não podem ser facilmente reduzidas. O procedimento é correto numa perspectiva anual, tendo em vista que reconhece a realidade imposta pelo caráter estável das instituições e pela escassa possibilidade de uma solução imediata para o problema de emprego no Setor Público. Sob um enfoque financeiro de curto prazo, constitui um avanço substancial no processo de elaboração orçamentária, tendo em vista que evita a programação do desenvolvimento de novas atividades incompatíveis com a efetiva disponibilidade de recursos. Não é, todavia, suficiente para o atendimento do objetivo de introduzir maior eficácia na atividade governamental, mediante adoção de métodos que permitam uma avaliação global de desempenho do Governo face aos objetivos nacionais. Isto, como veremos mais adiante, implica o desenvolvimento de um sistema de informações que permita a verificação anual de custos e resultados de todos os programas mantidos pelo Governo, inclusive no que se refere à parcela de despesas consideradas “incomprimíveis.”

O processo incremental tende, assim, a perpetuar os programas em andamento e a acumular novas distorções ao longo do tempo que tendem a ampliar progressivamente o conjunto das despesas “incomprimíveis”. Estas, por sua vez, resultam da rigidez das instituições governamentais e da falta de mobilidade interna da mão-de-obra empregada pelo Governo, que exige a contratação de novo pessoal sempre que algum novo projeto é iniciado, apesar de existir mão-de-obra ociosa em outros setores. O procedimento choca-se com um dos pontos centrais da filosofia orçamentária introduzida pelo sistema de planejamento, programação e orçamento, que reclama uma avaliação global e periódica, não só dos novos programas, mas também de todos os programas e atividades em execução, visando a identificar aquelas que possam ser interrompidas, libertando, assim, recursos humanos e materiais para serem empregados em novas atividades. Esse tipo de avaliação poderia modificar o comportamento da curva que representa a projeção dos gastos “incomprimíveis”, uma vez que estes poderiam ser periodicamente reduzidos pela interrupção de alguns programas ou atividades em andamento. A questão é, evidentemente, complexa e envolve a necessidade de considerar, simultaneamente com os propósitos de reformulação do sistema de orçamento, os problemas de reforma administrativa e de treinamento de mão-de-obra, visando a introduzir a maior mobilidade desejada.

A título de ilustração parece oportuno verificar que uma análise

gráfica das informações referentes à evolução dos gastos do Setor Público Federal no período 1947-1969 reflete uma situação do tipo daquela descrita no Gráfico V-2, no que toca ao crescimento das “despesas incomprimíveis.” A situação é apresentada no Gráfico V-3.

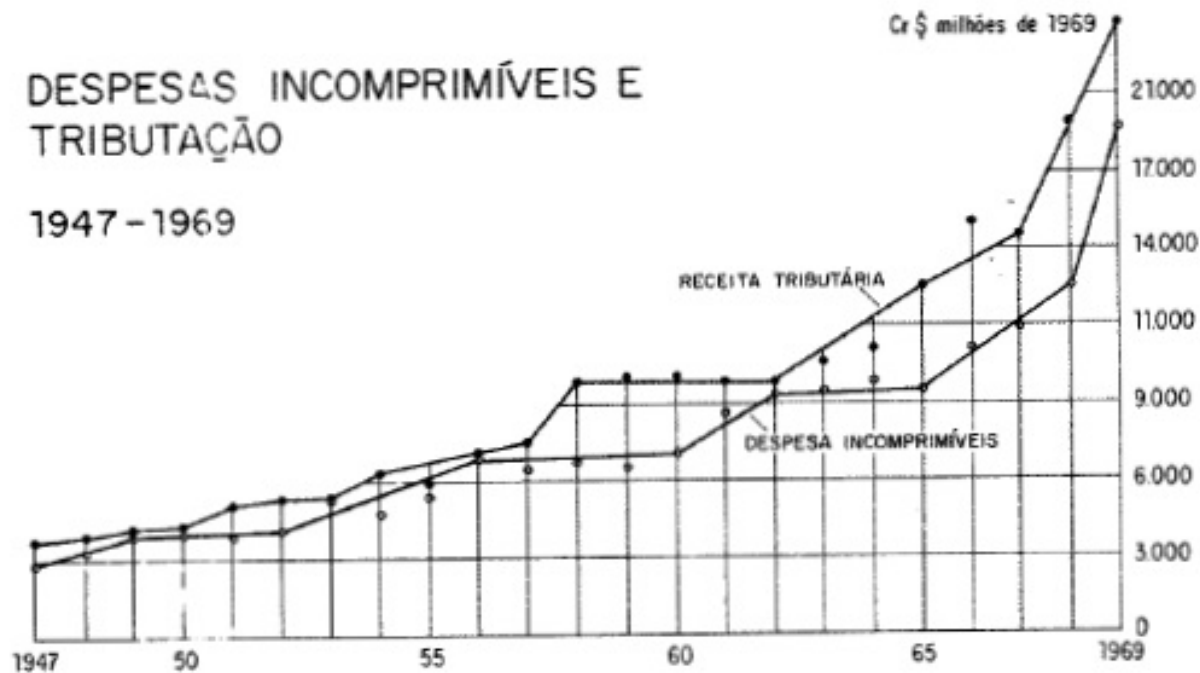
5.2.2 A Proliferação de Entidades Descentralizadas e a Vinculação Setorial de Recursos

O segundo problema a ser considerado com respeito à discussão das dificuldades para implementação efetiva do orçamento-programa relaciona-se à tendência verificada – principalmente a partir de 1960 – de uma progressiva descentralização da execução dos diferentes programas com a criação de inúmeras agências integrantes da chamada Administração Descentralizada (Autarquias e Fundações), além da organização de empresas total ou parcialmente controladas pelo Estado. Os aspectos do desenvolvimento da atividade empresarial serão comentados em próximo trabalho, abordando-se neste item apenas aqueles referentes à proliferação de Autarquias e Fundações.

O desenvolvimento da Administração Descentralizada teria sido, provavelmente, fruto da necessidade de maior flexibilidade na manipulação dos recursos necessários ao desenvolvimento de novas atividades. Pressionado pelas novas aspirações da coletividade quanto ao papel a ele reservado na execução de novas atividades no campo social e econômico, viu-se o Governo obrigado a interferir mais diretamente em setores relacionados principalmente ao desenvolvimento da infra-estrutura social e da infra-estrutura econômica, mediante criação de agências especializadas. Embora o objetivo inicial de dar mais flexibilidade à execução dos diferentes programas possa ser coerente com a criação dos órgãos mencionados, tal procedimento constitui um fator adicional para reduzir o grau de liberdade na utilização dos recursos disponíveis em períodos futuros. Na medida em que exista também uma acentuada incapacidade para eliminar ou transformar substancialmente os órgãos criados após haver cessado o motivo preponderante de sua instalação, o desenvolvimento de novas atividades pela proliferação de novos órgãos tende a aumentar a parcela de “despesas incomprimíveis” em períodos seguintes, tendo em vista os recursos necessários à sua manutenção. Destaque-se, aliás, a esse respeito, a interessante

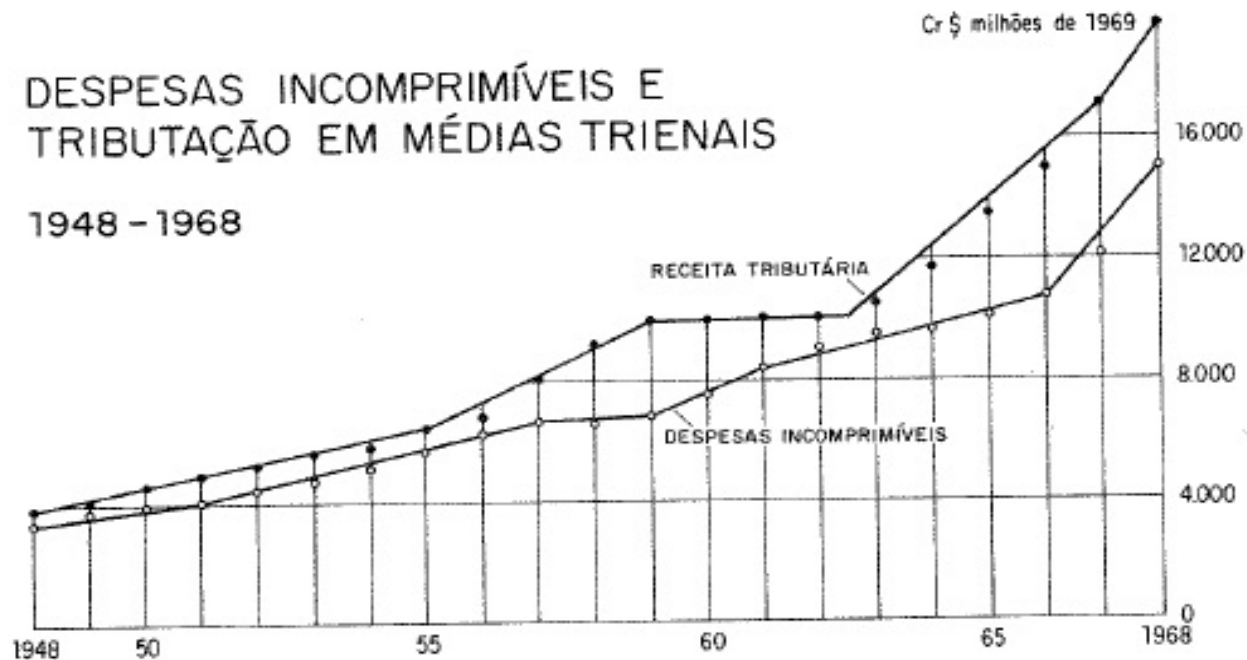
DESPESAS INCOMPRIMÍVEIS E
TRIBUTAÇÃO

1947-1969



DESPESAS INCOMPRIMÍVEIS E
TRIBUTAÇÃO EM MÉDIAS TRIENAIS

1948 - 1968



constatação de Pryor⁶ de que o volume de recursos aplicados em Programas de Previdência Social (*social security*), considerada uma amostra de 14 países de diferentes formas de organização política, está principalmente associado ao número de anos em que o sistema foi institucionalizado, numa indicação clara de que as decisões incrementais tomadas em cada período tenderiam a consolidar a posição inicial do programa, ano após ano, para satisfazer às necessidades de funcionamento do sistema.

A proliferação de entidades descentralizadas, especificamente voltadas para o desenvolvimento de determinados setores, introduz, ainda, outro tipo de rigidez na manipulação dos recursos governamentais: aquela relativa à alocação setorial dos recursos, que resulta da institucionalização desses órgãos e conseqüente vinculação de parte dos recursos a programas previamente definidos. Esta vinculação pode ser concretizada através da destinação prévia da própria receita ou, do lado da despesa pela transferência global de recursos de Administração Central para as Autarquias e Fundações.

Por outro lado, os problemas de coordenação das decisões tornam-se evidentemente mais complexos quanto maior o número de agentes envolvidos no processo decisório, uma vez que a não consolidação dos orçamentos, mediante inclusão de todos os recursos movimentados pelo Setor Público em cada nível de Governo, impede uma avaliação global da programação dos gastos governamentais.

A dimensão do problema no caso brasileiro assume proporções consideráveis. No nível do Governo Federal o total de Autarquias e Fundações existentes atualmente é da ordem de 50 unidades. Tais órgãos são responsáveis por 46% do total de gastos e por mais de 80% dos investimentos executados pelo Setor Público Federal em 1969. Nesse mesmo ano, os recursos totais movimentados pelo Setor Público Federal somaram Cr\$ 28 bilhões. Desse total, apenas Cr\$ 18,6 bilhões constam do orçamento da União para o mesmo período, o que indica a existência de uma substancial parcela de recursos cuja utilização não está submetida ao processo de avaliação das alternativas de aplicação realizado durante a elaboração do orçamento federal.

A participação da Administração Descentralizada é especialmente importante nos Setores de Transporte, Saúde, Previdência Social e Educação. Conforme já mencionado no Capítulo II, tal situação decorre da progressiva especialização introduzida na Administração Federal, que reservou ao Governo Central a tarefa de exercer diretamente as atividades

6 Frederick L. Pryor, *op. cit.*, p. 180.

relacionadas à produção dos bens públicos tradicionais (Defesa, Justiça, Segurança, etc.) e transferiu a órgãos especialmente criados para esse fim a tarefa de absorver as novas atividades atribuídas ao Governo.

O Quadro V-1 apresenta a situação existente no Governo Federal quanto à responsabilidade pela execução das despesas nos diferentes setores. Em 1969, a chamada Administração Descentralizada (Autarquias e Fundações) era responsável pela aplicação de 75% dos recursos alocados ao Setor de Transportes; 80% do Setor de Saúde; 50% do Setor de Educação e 75% do Setor de Trabalho e Previdência. Nesses mesmos setores é ainda mais significativa a participação nos investimentos realizados, que se aproximam dos 100% em praticamente todos os casos citados (à exceção do Setor de Saúde e Saneamento, onde a percentagem é da ordem de 70%). Nesses casos, a Administração Central está muito mais envolvida em atividades ligadas à elaboração de planos, ao estabelecimento de normas e à fiscalização dos serviços do que na produção direta dos serviços respectivos.

Os dados do Quadro V-1 permitem ainda verificar o efeito da descentralização administrativa e da vinculação de receita sobre o grau de liberdade na utilização dos recursos adicionais disponíveis em cada período. Verifica-se que do total de Cr\$ 28 bilhões que correspondem aos gastos federais realizados em 1969, pouco menos de 50%, que se referem ao montante executado através da Administração Indireta, têm destinação específica a determinados setores de acordo com a natureza do órgão. Admitindo que os recursos das Autarquias e Fundações — representados na sua maioria por impostos vinculados ou por taxas específicas — cresçam a taxas idênticas ao crescimento dos recursos totais do Setor Público, cerca da metade dos recursos considerados de livre utilização num determinado período (ver Gráf. V-1) já estão, na verdade, vinculados a determinados programas. Os exemplos mais expressivos são representados pelos Programas de Saúde e Previdência e de Transporte Rodoviário. Em ambos os casos, impostos específicos constituem a principal fonte de receita das Autarquias respectivas. Como esses dois tributos apenas representaram em 1969 cerca de 25% do total dos recursos movimentados pela União, a aceitação da hipótese de que eles cresçam à mesma taxa que a arrecadação total, implica dizer que esses dois programas apenas absorveriam, em qualquer hipótese, mais de 25% dos recursos considerados livremente disponíveis em cada período. Esse tipo de vinculação, embora seja importante para garantir a continuidade de determinado serviço, tende a perpetuar possíveis distorções na alocação setorial dos recursos do ponto de vista do atendimento das necessidades setoriais. Embora no tempo essa vinculação possa ser considerada necessária, a sua manutenção *ad infinitum* por força da sua institucionalização pode gerar, assim, sérias distorções do

ponto de vista da utilização mais eficaz dos recursos disponíveis.

Da mesma forma que a experiência observada a nível federal, um substancial processo de descentralização da execução das atividades do Governo é observado a nível dos Estados. De acordo com os resultados do levantamento realizado, existem atualmente cerca de 328 Autarquias e Fundações instituídas pelo Poder Público Estadual.

Os problemas de coordenação são também semelhantes. Segundo os dados obtidos, do total de Cr\$ 17 bilhões correspondentes aos gastos efetuados pelo conjunto dos Estados nesse mesmo ano, cerca de 30% correspondem à despesa realizada pela Administração Indireta. Se considerarmos apenas os investimentos, a participação da Administração Indireta fica elevada para mais de 80%. Mesmo admitindo que o processo de elaboração orçamentária tenha evoluído a nível do Governo Central por força da tentativa de aplicação dos conceitos de orçamento-programa, a parcela de recursos aplicada pela Administração Direta torna-se cada vez menos expressiva. Embora cada Autarquia ou órgão semelhante possa estar isoladamente atuando no sentido de obter maior eficiência operacional, a avaliação global da alocação setorial dos recursos, face aos objetivos do planejamento nacional, é prejudicada pela forma na qual a situação se apresenta atualmente.

Conforme já observado no Capítulo III, a descentralização administrativa e a vinculação de receita seriam responsáveis, a nível estadual, por uma elevada concentração dos gastos em alguns poucos programas e por uma concentração ainda maior dos investimentos. No grupo de Estados menos desenvolvidos, a chamada Administração Indireta é responsável por 88% dos gastos no Setor de Transportes, 46% no Setor de Saúde, 37% em Trabalho e Previdência, e 19% no Setor de Educação. Nos Estados mais desenvolvidos, a situação não é significativamente diferente no que se refere à importância da Administração Descentralizada, conforme indicam os dados apresentados no Quadro V-3.

5.2.3

A Vinculação de Recursos a "Despesas de Capital"

O terceiro problema a ser considerado refere-se à vinculação de receita a "despesas de capital". Tal procedimento parece estar relacionado à preocupação de aumentar os investimentos, tendo em vista os objetivos

QUADRO V 1
 DESPESAS DA UNIÃO POR CATEGORIAS ECONÔMICAS E SETORES

1969 Cr\$ milhões

Setor	Categoria Econômica		Total	Investimento Administr.		Total	Transferências*		Total	Total Administr.		Total
	Administ. Direta	Custeio Administ. Indireta		Administ. Direta	Administ. Indireta		Administ. Direta	Administ. Indireta		Administ. Direta	Administ. Indireta	
Governo e Administração	1280	69	1349	103	132	235	261	14	275	1662	241	1903
Agricultura e Recursos Naturais	175	165	341	14	42	56	25	48	73	223	264	487
Energia	23	16	40	9	18	26	542	4	546	574	64	638
Transportes e Comunicações	352	292	644	164	1872	2036	739	1202	1941	1256	3709	4965
Indústria e Comércio	24	236	260	2	64	66	17	36	53	42	344	386
Educação	159	358	517	34	104	138	388	28	416	580	493	1073
Habituação e Serviços Urbanos	5	—	5	51	—	51	—	—	—	58	—	58
Saúde e Saneamento	217	365	582	14	47	61	70	1212	1282	301	1625	1926
Trabalho, Previdência e Assistência	58	687	745	2	165	167	1900	7102	9002	1960	6174	8134
Defesa e Segurança	2220	—	2220	218	—	218	1	—	1	2439	—	2439
Total	4513	2189	6702	611	2444	3055	10068	9664	19732	15221	12914	28135

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEP: Desagregação dos Gastos do Setor Público Federal e

* Excluindo as transferências entre as duas administrações.

nacionais de aceleração do crescimento econômico. Como o aumento na taxa de investimentos é uma das condições importantes para a realização desse objetivo, a medida seria adotada tendo em vista forçar um aumento dos investimentos governamentais.

De um lado, providências dessa natureza estariam provavelmente refletindo uma descrença prévia na própria eficiência do mecanismo de programação de despesas do Governo, uma vez que reconhece implicitamente a sua incapacidade para tomar as decisões mais adequadas à concretização dos objetivos nacionais. De outro, todavia, contribui para inibir o próprio aperfeiçoamento do sistema. O raciocínio leva, portanto, a um mecanismo circular. Obrigados pela própria natureza das decisões orçamentárias a adotar uma visão pragmática no processo de tomada de decisões a respeito da distribuição dos recursos governamentais, os órgãos especificamente encarregados dessa tarefa tendem a considerar como dadas todas as vinculações existentes, após o que, pouco restaria a fazer, a não ser consolidar as propostas parciais, de forma a assegurar que fiquem respeitadas as limitações e vinculações existentes. A elaboração do orçamento transforma-se, assim, numa rotina burocrática que inibe um eventual aperfeiçoamento do sistema e que não atrai os profissionais mais qualificados. Desta forma, permanecem justificadas as vinculações.

No que se refere às implicações em termos de programação de despesas, os problemas a serem considerados são de duas naturezas:

- a) as possíveis distorções provocadas pelo critério de classificação das despesas de Governo e de observação de valores agregados;
- b) as repercussões sobre as necessidades posteriores de custeio.

No primeiro caso, o aspecto a ser salientado refere-se à própria natureza das “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 a vinculação como uma forma de “poupança forçada” do Governo, pode-se argumentar que a fixação de critérios globais enfatiza a necessidade de aumentar a poupança sem preocupação com sua utilização, isto é, independentemente, do tipo de gasto a ser realizado, desde que a classificação posterior o inclua como “despesas de capital”, estaria cumprida a vinculação existente. 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 no desenvolvimento de atividades produtivas e não utilizada para fins especulativos ou ostentatórios. É fato reconhecido na literatura do desenvolvimento

QUADRO V - 2
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E DA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NAS DESPESAS EM CADA SETOR,
REFERENTE AO GRUPO DE ESTADOS MENOS DESENVOLVIDOS
(1969)

(Em percentagens)

Setores	Gastos Totais		Investimentos	
	Administração Direta	Administração Indireta	Administração Direta	Administração Indireta
Governo e Administração	77,24	22,76	91,74	8,26
Agricultura e Recursos Naturais	68,94	3,06	57,31	42,69
Energia	86,72	1,28	37,86	62,14
Transportes e Comunicações	11,26	8,74	9,54	90,46
Indústria e Comércio	84,27	15,73	72,83	27,17
Educação	81,49	18,51	58,99	41,01
Habitação e Serviços Urbanos	45,83	54,17	43,68	56,65
Saúde e Saneamento	53,99	46,01	32,04	67,96
Trabalho, Previdência e Assistência	62,88	37,12	25,56	74,44
Defesa e Segurança	99,22	0,78	93,30	6,70
Total	57,88	42,12	28,67	71,33

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

QUADRO V-3
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E DA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NAS DESPESAS EM CADA SETOR
REFERENTE AO GRUPO DE ESTADOS MAIS DESENVOLVIDOS – 1969

(Em percentagens)

Setores	Gastos Totais		Investimentos	
	Administração Direta	Administração Indireta	Administração Direta	Administração Indireta
Governo e Administração	98,02	1,98	95,77	4,23
Agricultura e Recursos Naturais	89,71	10,29	86,64	13,36
Energia	24,13	75,87	1,40	98,60
Transportes e Comunicações	25,96	74,04	0,66	99,34
Indústria e Comércio	64,49	35,51	90,83	9,17
Educação	69,26	30,74	15,76	84,24
Habitação e Serviços Urbanos	24,53	75,47	4,84	95,16
Saúde e Saneamento	50,76	49,24	32,77	67,23
Trabalho, Previdência e Assistência	66,55	33,45	21,92	78,08
Defesa e Segurança	99,74	0,26	98,96	1,04
Total	67,79	32,21	14,58	85,42

Fontes: IPEA/INPES e FGV/IBRE/CEF: Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público Estadual.

economico, 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. O reconhecimento desse problema leva à necessidade de impor condições adicionais, tendo em vista evitar a ocorrência de casos dessa natureza. As condições estabelecidas são geralmente de dois tipos:

- a) exigência de apresentação de programas e projetos, a serem analisados por uma esfera superior, para utilização dos recursos;
- b) vinculação adicional dos recursos a determinado tipo de investimento.

A experiência brasileira, especialmente no que se refere à utilização por governos estaduais e municipais de recursos transferidos pelo Governo Federal, tem experimentado os dois critérios mencionados. As repercussões desse procedimento, do ponto de vista de efeitos sobre a alocação setorial de recursos, foram consideradas no Capítulo III. O que nos interessa agora, é verificar quais as implicações adicionais de medida do segundo tipo, do ponto de vista da repercussão sobre as necessidades posteriores de custeio.

A questão pode ser analisada mediante análise gráfica do tipo daquela apresentada no item 2.1. Consideremos dois casos distintos: o primeiro refere-se a uma situação onde uma parcela dos recursos totais é vinculada a investimentos em obras de infra-estrutura econômica que não envolvem, posteriormente, a exploração direta de qualquer serviço por parte do Governo; o segundo diz respeito ao caso onde uma parcela dos recursos é vinculada a investimentos em escolas, hospitais, etc., cujo funcionamento posterior constitui também parte das atribuições do Governo. Considere-se, ainda, que o processo de tomada de decisões corresponde à forma incremental mencionada no item anterior, isto é, a cada momento são tomadas decisões com respeito aos recursos adicionais disponíveis no período, após deduzidos os compromissos com as despesas incompri-

míveis. Como as despesas consideradas incomprimíveis 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.

O Gráfico V-4 apresenta a hipótese utilizada no caso de vinculações do tipo 2 (investimentos em Educação, Saúde, etc.). 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 O cresçam apenas em proporção igual ao crescimento dos preços, estas manter-se-iam constantes, em termos reais ao longo do tempo.⁷ No gráfico, 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 (mesma elasticidade), e que a relação entre as necessidades de aumento real no custeio, por força de novos investimentos nesses programas, é igual a 1. 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.⁸

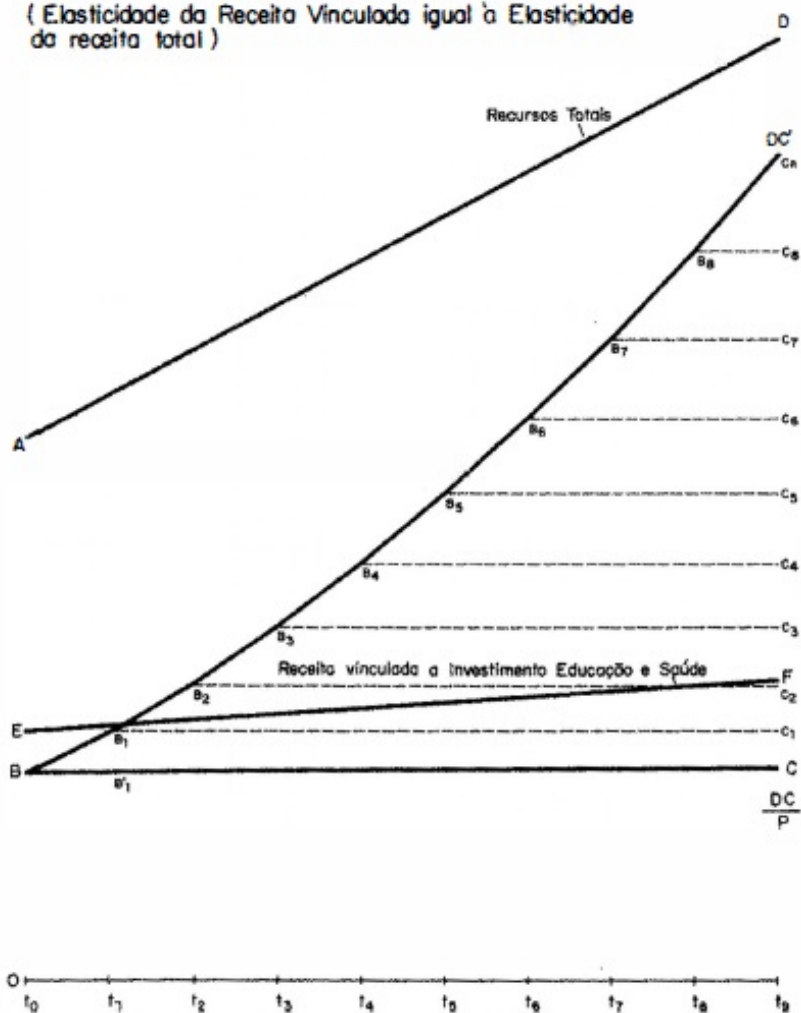
O crescimento ao longo do tempo nos recursos totais é representado pela reta AD e o dos recursos vinculados a investimento nos programas mencionados, pela reta EF . O crescimento real das despesas de custeio em cada período, seria determinado pelo montante de investimentos nesses programas no período 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 $DC/I = 1$. Uma nova projeção das despesas de custeio a partir de t_1 , com a hipótese de manter constante o valor

7 Supõe-se que no tempo O não exista capacidade ociosa e que o processo incremental perpetue todas as atividades executadas no tempo O ao longo do tempo.

8 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 .

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

(Elasticidade da Receita Vinculada igual à Elasticidade da receita total)



real ao longo do tempo, produz, portanto, uma nova reta B_1C_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_2C_2 ; em t_3 , para B_3C_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.

A conclusão é de que as repercussões sucessivas dos novos investimentos realizados com os recursos vinculados aos programas do tipo daqueles citados como exemplo, provocaria 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 elasticidade-renda dos recursos vinculados em relação à elasticidade 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 inauguração 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.

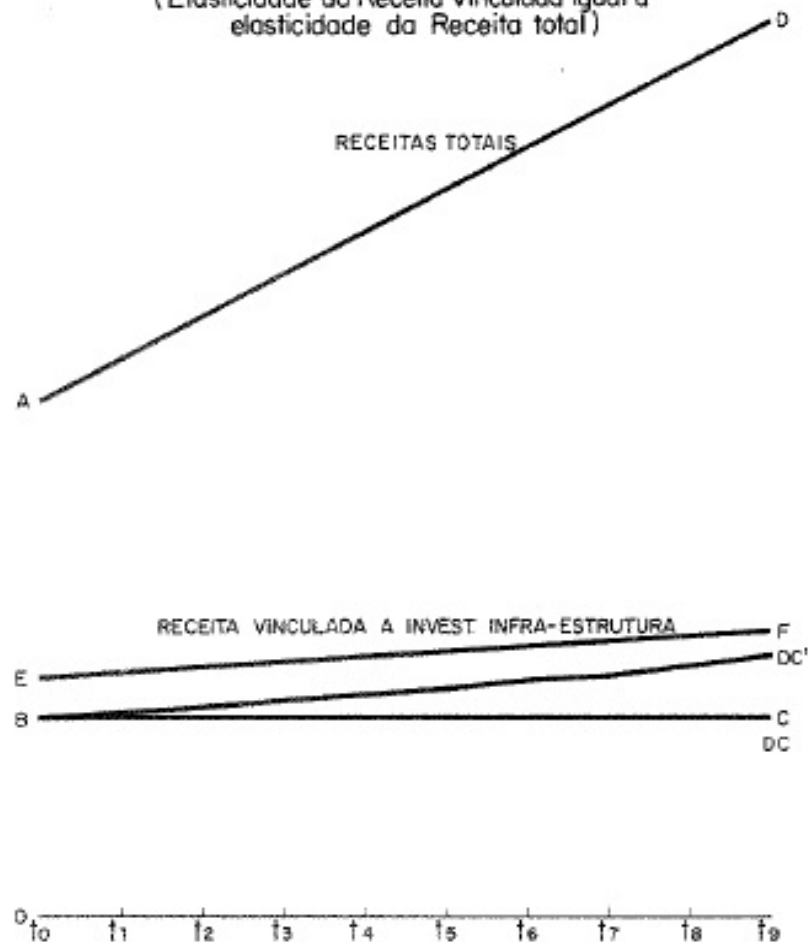
No caso de vinculação às obras de infra-estrutura econômica, a repercussão posterior sobre as despesas de custeio é muito mais difícil de visualizar. Pode-se considerar que pequenas variações no montante de investimentos fazem pouca diferença em termos de tamanho do órgão necessário para planejar, administrar 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.

Para fins de nossa discussão, consideremos, todavia, como uma hipótese limite, que para esse programa a relação DC/I seria constante e igual a 0,1. A repetição do mesmo raciocínio anterior permite, então, construir o Gráfico V-5 que mostra o resultado decorrente das hipóteses estabelecidas. Nesse caso, mesmo com uma hipótese pouco provável de um contínuo reajustamento das despesas de custeio, face aos investimentos realizados no período anterior, a repercussão sobre a expansão das despesas correntes não seria significativa.

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 elasticidade dos recursos vinculados em relação à elasticidade 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 elasticidade dos recursos vinculados é maior que a elasticidade dos recursos totais, estes tendem a absorver uma parcela crescente de poupança, mesmo admitindo a hipótese de que as despesas correntes permaneçam constantes, conforme indica o Gráfico V-6. O resultado seria, portanto, uma progressiva concentração dos investimentos nos setores beneficiados pela vinculação.

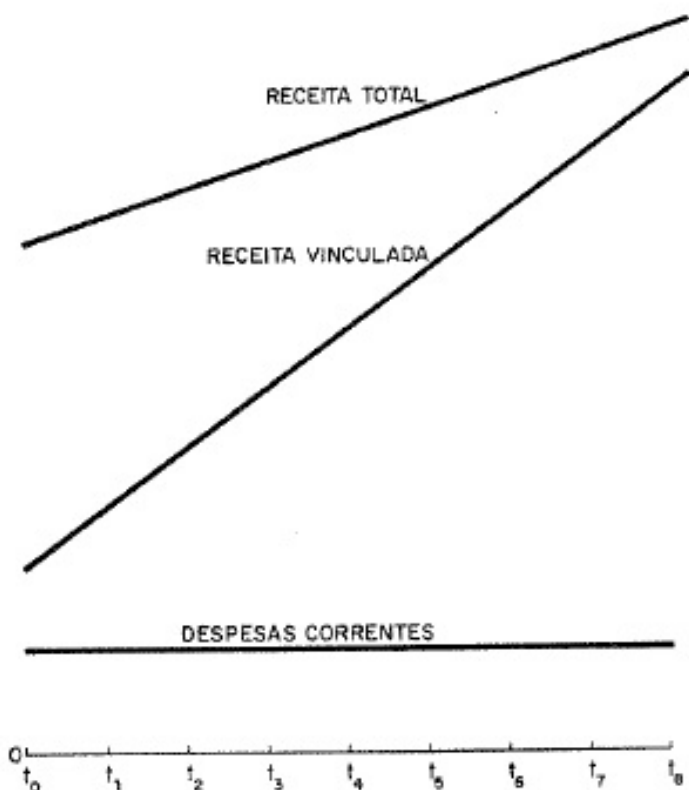
EFEITO DE LONGO PRAZO DAS VINCULAÇÕES DE RECURSOS A DESPEŠAS DE CAPITAL EM OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

(Elasticidade da Receita Vinculada igual à
elasticidade da Receita total)



EFEITO DE LONGO PRAZO DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS

(Elasticidade da Receita vinculada maior
que a elasticidade da Receita total)



5.3

O Federalismo Fiscal e os Problemas de Integração do Sistema de Planejamento⁹

Os problemas de repartição dos encargos do Setor Público pelos diferentes níveis de Governo e de definição constitucional de formas alternativas de financiamento desses encargos, em cada um dos níveis considerados, constituem o tema principal da discussão daquilo que se convencionou denominar de Federalismo Fiscal.

O assunto, que interessa de perto a todos os países de organização federal de governo, concentra-se exatamente na análise do problema das relações intergovernamentais em matéria de competência tributária, na definição de responsabilidades na execução dos diferentes programas e nos fluxos de recursos entre os diferentes níveis de Governo. Sua crescente importância relaciona-se a dois aspectos principais. De um lado, a necessidade de centralização das decisões em matéria de tributação e gastos do Governo, tendo em vista as exigências de uma formulação nacional de política fiscal, face aos objetivos gerais do Planejamento Global para o País. De outro, a necessidade de descentralização na execução dos encargos, tendo em vista a obtenção de maior eficiência.

Esses dois problemas centrais e os mecanismos sugeridos para compatibilizar a aparente divergência, centralizam a argumentação teórica a ser sumariada abaixo, assim como condicionam a discussão do problema de integração do sistema de planejamento a ser considerado mais adiante.

5.3.1

Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal

O hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de dispêndio

As funções do Governo na economia expandiram-se consideravel-

9 Esta seção utiliza trechos e argumentos de dois trabalhos escritos anteriormente

mente no presente século, em virtude não só de uma evolução dos próprios princípios teóricos, que determinam a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, como também de modificações substanciais nas preferências da coletividade quanto à necessidade de uma maior intervenção em atividades relacionadas com o crescimento econômico e a redistribuição da Renda Nacional.

Como resultado dessa evolução, os problemas de política fiscal passam, assim, a ser analisados não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico. Isso conduz, evidentemente, à preocupação de centralizar as decisões em matéria de política tributária, tendo em vista o propósito de compatibilizar as medidas propostas com os objetivos nacionais. Em países federativos, isto significa atribuir à União todo o poder de influenciar ou modificar o sistema tributário, procurando adaptá-lo às crescentes exigências de expansão dos gastos públicos. Desta forma, é progressivamente reduzida a liberdade dos governos locais em matéria de tributação.

Por outro lado, na mencionada expansão das funções do Governo, destacam-se aquelas relativas ao seu papel como produtor de bens e serviços, cuja importância, tanto do ponto de vista de efeitos sobre a distribuição da renda, quanto do ponto de vista de efeitos sobre o próprio processo de desenvolvimento econômico, justifica o caráter prioritário que lhe vem sendo conferido. Tal é o caso, principalmente, dos serviços de Educação e Saúde, onde a presença do Governo como produtor torna-se cada vez mais importante. Esses serviços, cuja demanda se expande não só com o próprio crescimento demográfico, mas também com a expansão do nível de renda, seriam mais eficientemente produzidos a nível local, face às condições de proximidade do mercado consumidor.

A inconsistência fica, então, evidenciada. De um lado, o poder de arrecadar recursos a nível local é progressivamente limitado pelo imperativo de unificar as decisões de política tributária, levando em conta as implicações de medidas a serem tomadas do ponto de vista de sua repercussão sobre o conjunto de objetivos estabelecidos no planejamento nacional; de outro, as necessidades de despesas a esse mesmo nível são pro-

sobre problemas de Federalismo Fiscal: "Finanças Públicas e Relações Intergovernamentais: Alguns Aspectos do Caso Brasileiro", em *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, (Rio de Janeiro: APEC, 1971); "Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo", em *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, (Rio de Janeiro: APEC, 1970).

gressivamente ampliadas devido à própria expansão das funções do Governo e às características especiais dessa expansão no que se refere à ampliação de atividades mais eficientemente produzidas a nível local.

O hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local passa a constituir, portanto, característica universal em países de organização federal de governo. E tende a ampliar-se, na medida em que:

a) o processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exerçam pressão cada vez maior sobre a necessidade de expansão dos gastos a nível local;

b) a crescente preocupação com os problemas de planejamento e compatibilização de medidas de política econômica exijam uma progressiva centralização das decisões em matéria de política tributária.

A solução do problema é, evidentemente, encontrada mediante transferência de recursos arrecadados pelo Governo Federal aos governos locais. Isto, por outro lado, implica considerar quais os critérios a serem utilizados na realização dessas transferências, uma vez que, de acordo com o sistema de transferências utilizado, os efeitos sobre a aplicação de recursos a nível local serão diferentes. A seção seguinte considera as principais formas de ajuda federal aos governos locais normalmente utilizadas, às quais se poderá, posteriormente, referir a experiência brasileira.

5.3.2

Formas Alternativas de Ajuda Federal aos Governos Locais¹⁰

a) **Participação estadual na arrecadação de determinado imposto:** Significa admitir a participação de governos locais na arrecadação de tributos federais. A participação é geralmente determinada com base na contribuição de cada Unidade para a arrecadação total do tributo. Os governos locais têm, normalmente, liberdade de aplicação dos recursos provenientes dessa medida. Argumentos favoráveis a esse tipo de assis-

10 Ver Murray L. Weidenbraum, *Federal Aid to State and Local Governments: The Policy Alternatives*, (Joint Economic Committee, volume II, julho, 1967), pp. 651-665.

tência destacam o efeito positivo, do ponto de vista do interesse do Estado, em aumentar a arrecadação desse imposto dentro das próprias fronteiras, porquanto isto aumentaria o montante das transferências a serem recebidas;

b) Transferências vinculadas à aplicação em determinados programas:

Neste caso, a principal característica consiste em que a utilização, por parte dos Estados, da receita proveniente das transferências fica condicionada à aplicação em determinados programas previamente selecionados e à obediência a padrões estabelecidos pelo Governo Federal. É o caso, no Brasil, das transferências efetuadas à conta do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, cuja aplicação é vinculada ao Programa Rodoviário Nacional. Apresenta a principal vantagem de eliminar a necessidade de uma participação direta do Governo Federal nos programas escolhidos, a nível de Estado, além de garantir que a aplicação dos recursos transferidos será feita em obediência às prioridades nacionais quanto à atuação nos diferentes programas. Mas há a desvantagem de aumentar a interferência da União em decisões locais com relação a prioridades na aplicação dos recursos públicos. Na medida em que as prioridades locais possam ser diferentes das prioridades nacionais, o resultado talvez não seja satisfatório. O problema, ademais, poderá ser agravado na medida em que as regras estabelecidas para utilização dos recursos transferidos exijam contrapartida local, em termos de recursos próprios, uma vez que transferências influenciarão não apenas a aplicação setorial dos recursos transferidos, mas também a alocação dos recursos próprios dos governos estaduais;

c) Transferências globais: As transferências seriam completamente incondicionais. O caso mais comum consiste em repartir um montante global de recursos a serem transferidos com base na população de cada unidade. A aplicação dos recursos seria de livre escolha dos Estados beneficiados. Os argumentos favoráveis incluem normalmente o fato de que esse método atua diretamente sobre o problema central da dicotomia entre a capacidade de mobilizar recursos e a necessidade de expansão de gastos a nível local, uma vez que propiciaria a receita adicional necessária, ao mesmo tempo em que manteria a liberdade de decisões para alocação dos recursos por parte dos governos estaduais.

Argumentos contrários destacam, principalmente, o problema da dissociação, a nível dos governos locais, entre as decisões relativas à resolução de expandir os gastos, daquelas relativas à necessidade de aumentar a arrecadação para financiar a expansão de despesas programadas. Na proporção em que decisões referentes a aumento de impostos ou a medidas para reduzir a evasão são geralmente antipáticas, isto poderia gerar uma desnecessária expansão de gastos, baseada apenas na certeza de uma expansão dos re-

recursos a serem recebidos do Governo Federal. Ou, por outro lado, desestimular o esforço próprio de arrecadação através de uma progressiva modificação na forma de financiamento dos encargos gerais do Estado, que poderiam ser satisfeitos com os recursos a serem obtidos do Governo Federal;

d) **Transferências globais com redução de desigualdades regionais:** Consiste em utilizar o sistema de transferências, procurando atingir, simultaneamente, dois objetivos: o de propiciar recursos necessários aos governos estaduais e o de promover a redução nas desigualdades regionais em termos de nível de desenvolvimento.

As transferências, nesse caso, seriam também de livre utilização no que se refere à distribuição dos gastos por parte dos governos estaduais. A distribuição do montante a ser transferido pelos diferentes Estados é que deveria obedecer a critérios que proporcionassem um volume de transferências a cada Unidade, inversamente relacionado como o respectivo grau de desenvolvimento geralmente medido pelos respectivos níveis de renda *per capita*.

Os argumentos favoráveis e desfavoráveis são, basicamente, os mesmos daqueles mencionados no item anterior. Acresce, quanto aos argumentos favoráveis, o fato de que o critério seria recomendável em casos onde o País tivesse objetivos estabelecidos de redução de desníveis regionais de desenvolvimento.

Qualquer um dos métodos de transferência, acima sumariados, apresenta aspectos favoráveis e desfavoráveis no que se refere a efeitos sobre a alocação de recursos a nível local. E podem ser, sob esse aspecto, reunidos em dois grandes grupos.

De um lado, as formas que vinculam a aplicação dos recursos transferidos a determinados programas, podem não conduzir a uma mais eficiente aplicação dos recursos por parte dos governos locais, na medida em que:

1) Os programas contemplados não sejam prioritários do ponto de vista do Estado em virtude de diferenças regionais quanto a necessidades nos diferentes setores.

2) Além do problema apontado no item anterior, a utilização dos recursos transferidos influencie a aplicação dos recursos próprios, seja através de exigências de contrapartida local para que os recursos possam ser utilizados, seja através de obrigatoriedade adicional de utilização dos recursos transferidos em despesa de investimentos, as quais exigirão, para a manutenção dos novos serviços criados, a ampliação posterior de despesas de custeio nesses mesmos programas.

De outro, os métodos de transferência global de recursos, embora não condicionem a alocação setorial de recursos a nível local, podem gerar ineficiência na sua utilização, na medida em que dissociem as decisões relativas à aplicação de recursos daquelas referentes ao mecanismo de financiamento a ser utilizado. Em outras palavras, a decisão de aumentar o volume de dispêndio em determinados setores não fica condicionada à comparação dos possíveis benefícios da expansão com o sacrifício decorrente da necessidade de aumento dos tributos para gerar os recursos necessários. Ademais, na medida em que essas transferências forem efetuadas sem preocupação com o esforço próprio de arrecadação dos governos locais, a ineficiência nesse nível poderia ocorrer quanto ao montante de esforço realizado internamente para financiar, com recursos próprios, as despesas programadas, ou provocar disparidades regionais indesejáveis nesse particular. Por motivos óbvios, seria mais cômodo, do ponto de vista local, postergar decisões relativas à elevação da carga tributária e confiar na obtenção dos recursos necessários à expansão de suas despesas através das transferências federais de recursos.

Os problemas apontados realçam as dificuldades adicionais do planejamento das atividades do Setor Público num Estado Federativo e chamam a atenção para a importância da institucionalização de um mecanismo de integração do sistema de planejamento nos três níveis de Governo, tendo em vista a compatibilização das medidas a serem adotadas com os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento.

5.3.3

A Dimensão do Problema no Caso Brasileiro

A análise efetuada no Capítulo III fornece os números necessários para avaliar a importância do assunto no caso brasileiro. Em 1969, as despesas do Setor Público Estadual representaram mais de 40% das despesas totais do Setor Público Nacional. A ausência de integração do planejamento seria responsável, por outro lado, por uma grande duplicação de esforços em uma variedade grande de programas, com prejuízo não só para a eficiência dos gastos do Setor Público, mas também para o próprio nível de produção dos serviços respectivos. Programas tais como Saneamento, Profilaxia de Moléstias Infecto-Contagiosas, Pesquisa e Experimentação Agrícola, por exemplo, são insuficientemente desenvolvidos a

nível federal e dos vários estados isoladamente. O volume de recursos alocado individualmente a cada um dos programas citados é insignificante e impede que o Setor Público tenha uma participação mais ativa no desenvolvimento dessas atividades. A soma dos recursos aplicados nos dois níveis de Governo atinge, todavia, um montante apreciável. Segundo os dados disponíveis relativos a 1969, os gastos consolidados do Setor Público Federal e Estadual em cada programa citado foram os seguintes:

Saneamento	Cr\$ 158 milhões
Profilaxia de Moléstias Infecto-Contagiosas	Cr\$ 42 milhões
Pesquisa e Experimentação Agrícola	Cr\$ 166 milhões

Em qualquer caso, portanto, os valores totais são de ordem a permitir a obtenção de resultados mais satisfatórios, se for evitada a duplicação de esforços e estabelecida uma repartição mais racional dos encargos entre os diferentes níveis de Governo.

Os dados apresentados no Quadro V-4 permitem ainda algumas observações interessantes com relação ao problema do crescimento do hiato entre as necessidades globais de dispêndio e a capacidade de arrecadação tributária a nível local.

Considerados o Setor Público Estadual e Municipal em conjunto, observa-se que o total de despesas dos governos locais aumentou cerca de 5 vezes, em termos reais, entre 1947 e 1968. Por outro lado, a receita tributária registrada em 1968 foi 6 vezes superior ao valor registrado no início do período. Em que pese o maior crescimento relativo da receita tributária, a diferença entre a disponibilidade de recursos próprios e o volume de dispêndio ampliou-se em valores absolutos. A ampliação tornou-se possível graças a aumentos verificados nas transferências de recursos efetuadas pelo Governo Federal.

As transferências federais, por seu turno, têm sido acompanhadas por uma progressiva interferência na alocação de recursos a nível local.

Historicamente, dois tipos básicos de transferências têm sido utilizados. As transferências vinculadas à aplicação em determinados programas e as transferências globais com dispositivos de redução de desigualdades entre diferentes regiões. Ultimamente, uma fórmula mista vem sendo experimentada com as recentes modificações no Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

As transferências vinculadas à aplicação em determinados setores são basicamente representadas pelos sistemas de transferência instituídos com a criação dos Impostos Únicos sobre Combustíveis e Lubrificantes e sobre Energia Elétrica. O primeiro foi criado em 1940 (Dec. lei nº 2.615, de

QUADRO V-4
 DESPESA TOTAL E RECEITA TRIBUTÁRIA DOS
 GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS
 1947/1968

Cr\$ 1.000.000 de 1947

ANO	DESPESA TOTAL*	RECEITA TRIBUTÁRIA
1947	15,7	9,8
1948	17,0	11,5
1949	19,1	13,2
1950	18,9	14,4
1951	24,5	16,8
1952	26,7	16,9
1953	28,9	17,7
1954	29,8	19,2
1955	30,0	20,6
1956	30,6	21,7
1957	37,0	24,2
1958	42,3	27,6
1959	42,9	30,9
1960	49,9	34,3
1961	51,6	37,0
1962	53,9	37,6
1963	57,1	38,5
1964	55,3	44,4
1965	60,2	46,9
1966	61,9	53,2
1967	70,4	47,9
1968	76,4	58,4

Fontes: FGV/IBRE, Centro de Estudos Fiscais.

*Não inclui "Inversões Financeiras".

21/9/1940) e substancialmente modificado em 1956 (Lei 2.975, de 26/11/1956), quando a alíquota do imposto passou a ser *ad valorem* para eliminar os efeitos da inflação sobre o volume arrecadado. O segundo, criado em 1954, (Lei 2.308, de 31/8/1954) foi substancialmente modificado, com o mesmo propósito do imposto anterior, a partir de 1963.

Entre 1960 e 1967, o volume de transferências a Estados e Municípios, com recursos provenientes dos dois impostos acima mencionados, expandiu-se de Cr\$ 12,4 milhões para Cr\$ 647,5 milhões, passando a representar cerca de 20% do total de transferências realizadas nesse último ano. O critério de distribuição às diferentes Unidades da Federação baseia-se, de maneira geral, no consumo local de cada um dos produtos tributados, na área geográfica da Unidade a ser considerada e, em menor escala, na população.

A importância atribuída à área no cálculo da percentagem a ser distribuída à conta do IUCL implica, por outro lado, admitir a existência de uma relação positiva entre as necessidades estaduais no Programa Rodoviário e a dimensão geográfica da Unidade, tendo em vista que, num mesmo nível de consumo, maiores recursos seriam canalizados para Estados de maiores dimensões. Ao discriminar, nesse sentido, o critério de distribuição utilizado, parece, portanto, admitir a hipótese de que objetiva, a longo prazo, reduzir as desigualdades regionais no que se refere a índices de disponibilidade de rodovias por área. Na medida em que a expansão da infra-estrutura econômica nas diferentes regiões, assim promovida, exerça efeitos imediatos sobre a taxa de crescimento econômico regional, o critério utilizado pode também contribuir para a redução das desigualdades regionais de nível de renda.

Vale a pena observar, todavia, que a vinculação dessas transferências aos Programas de Transporte e Energia tem influenciado a própria aplicação dos gastos efetuados pelos governos locais com recursos próprios, conforme mencionado anteriormente, na medida em que se torna necessário complementar os recursos transferidos para a execução de determinado projeto. Se, do ponto de vista regional, as prioridades em termos de alocação setorial de recursos diferem daquelas tomadas como base para vinculação dos recursos transferidos, o sistema talvez não conduza a uma maior eficiência na atuação do Setor Público a nível local.

Quanto às transferências globais, a primeira experiência em nosso País foi instituída com a Constituição de 1946. A partir dessa data, vinculou-se 10% da arrecadação do Imposto de Renda para distribuição a Municípios do interior. O montante a ser transferido elevou-se a partir de 1962, para 15% do Imposto de Renda e mais 10% da arrecadação do Imposto de Consumo, com extensão do benefício a todos os Municípios do País. O critério de transferência então utilizado consistia simplesmente em dividir o montante a ser transferido pelo número de Municípios existentes. Tal critério, conforme já amplamente observado, implicava incentivar a multiplicação de Municípios no País.

A reforma tributária posta em vigor a partir de 1967 introduziu modificações substanciais no sistema. O volume a ser transferido — então

intitulado Fundo de Participação dos Estados e Municípios – passou a ser igual a 20% do total da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Essa alteração significava ampliar substancialmente o volume de recursos a serem transferidos, conforme observado inicialmente, ao mesmo tempo que se dava ampla cobertura geográfica ao sistema, com a inclusão também dos Estados entre as unidades a serem beneficiadas.

Em virtude dessas modificações, as transferências federais, por conta da vinculação da receita dos impostos mencionados, expandiram-se de cerca de Cr\$ 175 milhões em 1963 (antes da Reforma Tributária) para Cr\$ 1.440 milhões em 1968, com evidentes repercussões sobre a disponibilidade de recursos a nível de governos locais.

O critério de distribuição, por outro lado, abandonou a repartição uniforme segundo as unidades existentes, passando a frisar o objetivo de reduzir as desigualdades regionais no que se refere à disponibilidade de recursos para execução dos Programas de Governo. A distribuição a Governos Estaduais e a Municípios mais importantes (Capitais) passou a ser feita em relação direta com a população e inversa com a renda *per capita*, enquanto para Municípios do interior, principalmente por motivos de ordem prática, a distribuição baseava-se apenas na população.

O sistema instituído com a Reforma Tributária obedecia, portanto, às características relativas à forma de transferência a que se refere o item 5.3.2, d. E a ele poderiam ser hipoteticamente relacionadas todas as vantagens e desvantagens anteriormente mencionadas, principalmente quanto à flexibilidade para aplicação de recursos por parte dos governos locais e a possíveis efeitos negativos sobre o esforço próprio de arrecadação.

A experiência, até certo ponto curta, não apresentou resultados muito satisfatórios, especialmente no tocante ao primeiro aspecto mencionado. A observação empírica de que grande parte dos recursos transferidos, na ausência de um eficiente sistema de planejamento, estaria sendo aplicada em atividades não prioritárias, do ponto de vista de interesse nacional de promoção do crescimento econômico, aliada à verificação simultânea de insuficiência de recursos a nível federal, levou a modificações substanciais nos critérios inicialmente formulados.

O montante das transferências foi reduzido para 12% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, dos quais apenas 10% mantinham a característica de liberação imediata para as diferentes unidades. E instituiu-se a vinculação de determinadas parcelas do fundo a determinados programas ou categorias de despesas. As últimas disposições estabelecem que, do montante das transferências, 50% devem ser obrigatoriamente aplicados em despesas de capital e que, do mesmo

total, devem ser observadas as seguintes percentagens mínimas quanto à aplicação por programas: Educação, 20%; Saúde, 10%; Extensão Rural, 10%; Fundos de Desenvolvimento, 10%. Com as modificações efetuadas, o sistema abandona as características iniciais e aproxima-se de um tipo misto, onde as transferências passam a ser vinculadas a determinados setores e onde a distribuição dos recursos transferidos objetiva também reduzir desigualdades regionais na disponibilidade de recursos.

A vinculação das transferências a determinados setores e a determinadas categorias de despesa tem sido utilizada, portanto, com o objetivo de influenciar diretamente a alocação dos recursos a nível estadual. As implicações teóricas desse procedimento, do ponto de vista de efeitos sobre o grau de liberdade na programação de despesas, foram consideradas nos itens anteriores. A conclusão que emerge da análise efetuada nos capítulos anteriores é que esta não seria a forma mais eficaz para promover a integração do planeamento estadual com o planeamento nacional, principalmente se levarmos em conta as diferenças regionais no que respeita às necessidades de gastos nos diferentes setores.

A análise sugere, ainda, que uma maneira de tornar o método mais apropriado seria introduzir um elevado grau de flexibilidade nas vinculações, no sentido de ajustar continuamente os critérios e os percentuais de acordo com as modificações ocorridas nas condições iniciais e com a observação dos resultados da experiência anterior. As modificações mais ou menos frequentes nos critérios de utilização das transferências federais parecem indicar o reconhecimento, por parte das autoridades responsáveis, das limitações do método utilizado e da necessidade de adotar medidas para corrigir os seus prováveis efeitos negativos. Parece-nos evidente, todavia, que a importância do problema está a requerer um estudo mais profundo, tendo em vista o desenvolvimento de novas sugestões a serem testadas com a finalidade de integração do sistema de planeamento do Setor Público. A apresentação de um modelo dessa natureza para fim de discussão é o objetivo do item seguinte.

5.3.4

A Transferência Intergovernamental de Recursos como Instrumento para Integração do Sistema de Planeamento

O argumento básico a ser desenvolvido é o de que, mediante utili-

zação de critérios apropriados de distribuição, as transferências podem ser utilizadas para influenciar o comportamento dos governos locais, tanto no que respeita à arrecadação quanto no que se refere à distribuição das despesas. O que se pretende é que essa influência seja exercida mediante introdução de um esquema de incentivos e desincentivos que contribuam para orientar a atuação dos governos locais de acordo com as diretrizes gerais do planejamento nacional. Um esquema desse tipo contribuiria para assegurar a compatibilidade entre a fixação dos critérios de aplicação a nível nacional e a implementação do programa a nível local.

Importa verificar, inicialmente, que critério poderia ser utilizado para avaliar a conformidade entre a distribuição setorial dos gastos dos governos locais e as diretrizes e prioridades dos planos e programas do Governo Federal.

Uma forma, a nosso ver não muito correta de analisar a compatibilidade em questão, seria a simples comparação da estrutura das despesas nos diferentes níveis de Governo. Nesse caso, a conformidade com as prioridades nacionais seria analisada simplesmente em termos de participação percentual de cada programa no total das despesas de cada unidade. Tal procedimento, entretanto, deixa de considerar as diferenças regionais em termos de necessidades de aplicação de recursos nos diferentes setores. Isto significa, por exemplo, que, se a nível nacional as necessidades de dispêndio público em educação são elevadas, haverá necessidade de destinação de uma percentagem elevada de recursos públicos para esse programa. A nível local, entretanto, pode ocorrer a hipótese de que, não sendo tão elevadas as necessidades em Educação, em termos relativos, a participação desse programa no conjunto dos dispêndios do governo local não deve ser tão significativa. Nestas condições, a elevação da percentagem dos gastos locais em Educação, em atenção às percentagens estabelecidas no orçamento federal, pode repercutir negativamente sobre as aplicações nos demais setores.

Parece-nos que um melhor critério para analisar a compatibilidade das despesas locais com as prioridades nacionais deveria levar em conta o montante dos gastos em relação às necessidades dos respectivos setores. Implicaria, assim, uma avaliação do desempenho de cada unidade em cada um dos programas normalmente cumpridos.

O desempenho em cada programa poderia ser medido através do quociente entre o total de despesas e as necessidades locais do programa considerado na forma indicada no Cap. I. No caso do Setor de Educação, que vem sendo mencionado como exemplo, as necessidades de cada região poderiam ser definidas a partir de informações sobre a população residente em idade escolar. As necessidades em cada caso deveriam ser transformadas em um índice padronizado tendo em vista reduzir a uma unidade comum

os diferentes tipos de serviços incluídos em cada programa. A quantificação do desempenho de cada unidade em cada setor poderia então ser feita dividindo-se os gastos no setor pelo índice de necessidades respectivo. Chamando de P_{ij} o índice de desempenho do Estado i no programa j , teríamos:

$$P_{ij} = \frac{D_{ij}}{N_{ij}} \text{ onde}$$

D_{ij} = índice das despesas do Estado i no programa j

N_{ij} = índice das necessidades do Estado i no programa j

A metodologia desenvolvida para cálculo do índice acima é apresentada no Anexo II. Esta estabelece, ainda, que o índice seria igual à unidade sempre que a participação do Estado no setor considerado fosse igual àquela utilizada como padrão de referência.¹¹ Se fosse considerado o padrão médio nacional, índices de desempenho maiores do que um no programa indicariam, portanto, unidades onde o volume de recursos alocados a esse programa seriam superiores àqueles necessários à obtenção de resultados equivalentes à média observada para o País como um todo. Por outro lado, se o padrão de referência utilizado fosse aquele correspondente à concretização das metas setoriais, índices de desempenho menores do que um indicariam Estados onde a alocação de recursos no programa seria insuficiente para a obtenção dos resultados desejados.

Deve ficar claro que a obtenção de índices maiores ou menores do que um, no caso dos exemplos citados no parágrafo anterior, não indicaria, necessariamente, uma inadequada distribuição setorial dos recursos estaduais em cada caso considerado isoladamente. A obtenção de índices de desempenho maiores do que um, quando se considera o padrão médio nacional como ponto de referência, poderia simplesmente refletir (principalmente no caso de Estados mais desenvolvidos) uma maior disponibilidade de recursos internos que permitiria a essas unidades satisfazer às necessidades setoriais em índices superiores àquele representativo da situação média. Da mesma forma, a obtenção de índices menores do que um poderia simplesmente indicar uma insuficiência global de recursos para atender aos padrões considerados. Isso significa que a principal finalidade

11 Este poderia ser, por exemplo, aquele correspondente ao valor médio nacional, ou aquele necessário para o atingimento das metas setoriais.

do índice mencionado consiste em permitir comparações relativas de desempenho, não só entre diferentes programas, como também entre diferentes unidades. A comparação de índices obtidos para cada programa em uma mesma unidade permitiria, por exemplo, verificar em que medida a distribuição setorial dos gastos do Governo se ajusta às respectivas prioridades. A comparação interestadual de índices relativos a um mesmo programa permitiria, por sua vez, verificar o grau em que a distribuição setorial de recursos em cada Estado ajusta-se às metas e às prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento.¹²

A discussão teórica a respeito dos problemas de federalismo fiscal, permite identificar dois motivos básicos que devem ser considerados nas decisões relativas à utilização do mecanismo de transferência intergovernamental de recursos como instrumento de política econômica:

a) interferir nas decisões relativas à distribuição setorial dos recursos do Setor Público local, tendo em vista ajustar essas decisões às prioridades nacionais;

b) contribuir para elevar o potencial de gastos naquelas unidades, onde, por ser insuficiente a base tributária, uma simples redistribuição de despesas não é suficiente para assegurar a compatibilidade com os objetivos nacionais (levando em conta o esforço próprio de arrecadação).

No primeiro caso, os incentivos deveriam ser de forma a tentar ajustar o desempenho das diferentes unidades em cada programa aos níveis estabelecidos no planejamento nacional. Dada a limitação do total de recursos disponíveis a concretização de índices ideais não poderia ser alcançada simultaneamente em todos os programas. Daí a necessidade de se estabelecer programas prioritários, isto é, aqueles onde deveriam ser concentrados os esforços de aplicação de recursos. Essas prioridades seriam então as estabelecidas pelo Planejamento Nacional.

A aplicação desse critério poderia consistir em fazer com que a diferença entre os índices de desempenho local em cada programa e o “índice ideal”¹³ constituísse um fator subtrativo do montante da transferência a ser efetuado. Por outro lado, o grau em que essa diferença reduziria o total a ser transferido deveria depender da magnitude da diferença (em valor

12 Maiores detalhes são apresentados no Anexo II.

13 O “índice ideal”, seria, por exemplo, aquele representativo da concretização da meta estabelecida pelo Governo.

absoluto) e da prioridade do programa. Isto poderia ser representado pela expressão:

$$\alpha_j \{ P^*j - P_{ij} \}$$

O resultado, em valor absoluto, do desvio entre o desempenho local no programa j e o "índice ideal" P^*j representa a magnitude da diferença; o coeficiente α_j representa a prioridade atribuída ao programa j . Assim, quanto maior a diferença e maior a prioridade do programa, maior será o efeito negativo desse fato sobre o total da transferência a ser recebida. Se o desempenho local P_{ij} for inferior ao ideal haverá, então, incentivo a melhorar o índice (aumentando a aplicação de recursos de despesas próprias no programa), tendo em vista que a redução da diferença inicial implica reduzir o efeito negativo mencionado e aumentar, portanto, o total das transferências a serem recebidas. Caso contrário, haverá, evidentemente, incentivo para reduzir os gastos próprios no programa, mediante uma realocação interna de recursos, tendo em vista diminuir a diferença e aumentar a parcela da transferência.

Vale notar que a aplicação do critério sugerido orienta não apenas a aplicação dos gastos a serem efetuados com a parcela transferida, mas também os gastos com recursos próprios. Constitui, dessa forma, um mecanismo destinado a orientar, indiretamente, a aplicação dos recursos das diferentes unidades de acordo com os objetivos e prioridades da política nacional de desenvolvimento.

O segundo objetivo — atender à insuficiência da capacidade de obter recursos próprios — poderia ser atendido mediante comparação da base tributária local com a base média do conjunto. Unidades onde a base fosse inferior à média deveriam receber transferências, tendo em vista atender à insuficiência dos recursos totais. Note-se que a análise da insuficiência de recursos totais deve ser realizada não em termos de arrecadação efetiva, mas sim de capacidade de arrecadação. Isto porque a possibilidade de obter recursos mediante transferência poderia se constituir em desestímulo ao esforço próprio de arrecadação.

Medindo o esforço interno de arrecadação em termos de um índice de carga tributária global (arrecadação tributária/renda interna) poderíamos representar o critério pela expressão:

$$t_i (\bar{B} - B_i),$$

onde

t_i = índice do esforço interno de arrecadação (carga tributária bruta)

B_i = base tributária na unidade i (Renda Interna)

\bar{B} = base tributária média.

Como o objetivo seria transferir recursos para a unidade onde houvesse insuficiência de recursos por insuficiência de capacidade de arrecadação, deveriam ser considerados apenas os desvios positivos entre a base tributária média e a base tributária da unidade considerada. Os desvios negativos representariam o caso de unidades de base tributária superior à média e que não deveriam receber transferências pelo motivo mencionado. Assim, quanto menor fosse a base tributária local em relação à média do conjunto, maior seria a parcela de transferência a ser concedida tendo em vista atender à insuficiência global de recursos. Essa parcela, outrossim, seria aumentada desde que se aumentasse o esforço interno de arrecadação.

A aplicação prática dos critérios sugeridos implica a necessidade de elaboração de um modelo a partir do qual seja possível calcular a parcela de transferência a ser concedida a cada unidade, obedecidos os critérios sugeridos. Envolve, ainda, a necessidade de avaliação de índices de desempenho para cada programa, em cada unidade, a partir de mensuração prévia das necessidades locais nos diferentes setores e a quantificação dos índices acima definidos. A discussão do assunto está fora do âmbito do presente documento. Cumpre, apenas, realçar que, dada a importância de um modelo desse tipo para a implementação de políticas de aplicação de recursos públicos num Estado Federativo, um exame mais detalhado das formas alternativas para a sua aplicação prática parece-nos justificado. Por enquanto, o objetivo principal é a apresentação dos aspectos fundamentais do problema, de forma a contribuir para o debate a nível técnico em torno do assunto.

COMENTÁRIOS FINAIS

A análise da estrutura funcional das despesas do Governo, e dos principais fatores institucionais que condicionam os resultados encontrados em termos do volume de recursos aplicados em cada setor, constitui a primeira etapa do projeto que objetiva avaliar o desempenho do Setor Público Brasileiro. Os resultados até agora obtidos são de grande importância na medida em que revelam qual a distribuição por setores e por programas dos gastos do Governo e quais os fatores que interferem nas decisões adotadas com respeito à alocação setorial dos recursos públicos. Pelas razões apontadas, tais resultados não são, todavia, suficientes para o propósito de quantificação do desempenho do Governo do ponto de vista do atingimento dos objetivos econômicos estabelecidos pelo planejamento nacional.

Embora algumas indicações tenham sido formuladas no que se refere à natureza do trabalho a ser desenvolvido, tendo em vista o estabelecimento de um modelo operacional para quantificação dos resultados da atividade governamental, elas estão longe de serem exaustivas. Uma formulação mais completa é, inclusive, prejudicada pela ausência de uma maior especulação teórica a respeito de problemas e métodos de programação do Setor Público, com a conseqüente construção de modelos que forneçam o necessário pano de fundo à análise empírica dos dados estatísticos que estão sendo obtidos. A simples tentativa de sofisticação econométrica a partir dos dados agregados de despesas por setor, visando a obter relações funcionais que procurem explicar o volume de gastos realizados não

constitui, por uma série de motivos apresentados anteriormente, o procedimento mais recomendável. Antes que se proceda aos testes estatísticos é necessário que sejam convenientemente formuladas as hipóteses teóricas a serem testadas e melhor especificadas as relações funcionais que se supõe existirem.

O prosseguimento das investigações deverá, dessa forma, ser conduzido em três níveis: a) a nível teórico, visando a aprofundar o estudo dos problemas relacionados com a quantificação do produto da atividade governamental — tanto a nível global quanto a nível setorial — e dos aspectos relativos à integração da análise custo-benefício, do orçamento programa, e dos modelos macroeconômicos de planejamento; b) a nível empírico, objetivando aumentar o conhecimento disponível sobre os diferentes aspectos do Setor Público Brasileiro, especialmente no que se refere à dimensão global e setorial da atividade do Governo e aos fatores que condicionam a intervenção governamental na economia; c) a nível estatístico, procurando, principalmente, complementar os dados financeiros obtidos através do projeto de Consolidação da Conta do Setor Público com informações relativas a outros insumos físicos utilizados em cada programa tendo em vista a quantificação de custos e resultados dos principais programas executados pelo Governo.

A nível dos estudos empíricos, um aspecto importante a ser considerado refere-se ao critério utilizado para medir o tamanho do Setor Público e à importância de sua participação nos diferentes setores de atividade econômica. As informações utilizadas no presente trabalho dizem respeito ao volume de despesas públicas em cada setor e refletem, dessa forma, a participação direta do Governo nos setores considerados. Uma abordagem mais ampla do problema da avaliação dos resultados da atividade governamental do ponto de vista da contribuição do Governo para o atingimento dos objetivos estabelecidos no plano nacional de desenvolvimento deve, entretanto, considerar as demais formas de intervenção do Estado no que se refere à alocação dos recursos na economia. A execução direta das diferentes funções mediante captação de recursos para aplicação pelos diferentes órgãos que integram a estrutura administrativa do Governo constitui uma das alternativas institucionais disponíveis. Estas têm se ampliado nas economias modernas por força do crescente alargamento das responsabilidades do Governo, de forma que, no processo de tomada de decisões relativo à alocação de novos recursos, a escolha inclui não apenas a seleção dos programas a serem contemplados, mas também a forma pela qual serão executados, isto é, a questão não se restringe à escolha do departamento a ser encarregado da execução de novas atividades, mas inclui também a avaliação de outras opções, tais como o estabelecimento de novas agências governamentais; a transferência de encargos a

governos locais (Estados e/ou Municípios) mediante transferência correspondente de recursos financeiros; a utilização de empresas privadas mediante realização de contratos, ou a concessão de subsídios e incentivos.

No que se refere ao estabelecimento de novas agências, assume importância considerável — principalmente no caso de economias subdesenvolvidas — o desenvolvimento da atividade empresarial do Estado. Nesse particular, a experiência brasileira reflete condições específicas de países em desenvolvimento, onde se torna necessária uma participação mais direta do Estado em setores industriais em que as elevadas necessidades de capital e a baixa rentabilidade econômica em períodos de maturação dos investimentos impedem uma participação mais ativa do Setor Privado. Os dados disponíveis indicam que já em 1965 as despesas executadas pelas empresas do Governo Federal representavam cerca de 3,5% do PIB; embora não existam dados mais recentes, é certo que essa percentagem deve ter sido ainda mais elevada em anos recentes em virtude do novo impulso dado no período. Ademais, um grande número de atividades executadas pelo Setor Privado estaria também associado à política de gastos das empresas governamentais. Embora a classificação oficial inclua tais empresas no Setor Privado para fins de cálculo da Renda Nacional, as decisões nelas adotadas são totalmente controladas pelo Governo, que detém a maioria ou a totalidade do capital social. Principalmente no tocante à aquisição dos insumos utilizados, as medidas tomadas por essas empresas têm importante repercussão sobre produtores privados que, em muitos casos, teriam se organizado especialmente para atender à demanda criada com a instalação da empresa governamental. A expansão da Petrobrás, por exemplo, teria criado condições para a expansão de empresas privadas que produzem os bens e serviços utilizados pela empresa, de tal forma que a indústria nacional já seria responsável pelo atendimento da maior parte das suas necessidades. O montante de recursos movimentados pelo conjunto de empresas controladas pelo Governo assegura que a repercussão de medidas nelas adotadas no que se refere aos insumos utilizados seja bastante significativa.

A outra alternativa, de uma maior intervenção do Governo em setores diretamente produtivos, configura-se na concessão de subsídios e/ou incentivos ao Setor Privado para que este oriente a aplicação de seus recursos para setores ou regiões considerados prioritários do ponto de vista da política nacional de desenvolvimento. Tais instrumentos de política fiscal conferem ao Setor Público maior grau de liberdade e se ajustam ao objetivo de compatibilizar as responsabilidades do Governo com a execução da política nacional de desenvolvimento com o propósito de manter a importância do Setor Privado na economia.

No caso brasileiro a utilização de tais instrumentos tem apresentado

uma expansão considerável, principalmente em períodos recentes. O conjunto das medidas adotadas inclui, principalmente, incentivos fiscais, favores cambiais e créditos e subsídios. Embora apenas estes últimos correspondam a um desembolso efetivo de recursos por parte do Governo, vale a pena notar que os incentivos concedidos podem ser considerados como uma parcela de recursos que deixa de ser canalizada para o Governo através do sistema tributário, com a finalidade de orientar a atividade do Setor Privado no sentido estabelecido. A participação do Governo na economia, se medida do ângulo da despesa realizada, não reflete a importância dos recursos mobilizados através do sistema de incentivos, embora este amplie substancialmente a influência das decisões governamentais sobre a alocação setorial e regional dos recursos disponíveis.

Finalmente, outro aspecto importante é a tendência crescente para a execução indireta de grande número de atividades mediante realização de contratos com empresas privadas. Exemplo marcante dessa característica do moderno Setor Público é fornecido pela experiência norte-americana no que se refere à execução dos programas de defesa e de exploração espacial. Segundo menciona Weidenbaum,¹ nove décimos dos recursos geridos pela Administração de Aeronáutica e Espaço (NASA) destinam-se a contratos com empresas privadas, universidades e instituições de pesquisa. O Departamento de Defesa executa também a maior parte de suas atividades relacionadas com a produção e conservação de equipamentos (principalmente aeronáuticas) mediante contrato com as indústrias privadas do setor. Tais modificações teriam alterado fundamentalmente a composição das despesas governamentais nos Estados Unidos nos últimos vinte anos. Até princípios da década de 50 o pagamento de salários e ordenados constituía o principal componente da despesa governamental; desde então, todavia, os pagamentos ao Setor Privado mediante contratos para o fornecimento de bens e serviços assumiram a posição preponderante.²

Embora não estejam ainda quantificados os números correspondentes ao caso brasileiro, há indicações de que um processo semelhante vem-se desenvolvendo, especialmente como resultado de disposições expressas nesse sentido, incluídas na legislação que disciplina a execução da Reforma Administrativa do Governo (Dec.-lei nº 200, de 25/2/67). A experiência mais antiga relaciona-se com a execução de obras públicas — principalmente rodovias — onde é conhecida a existência de inúmeras empresas especializadas que executam os trabalhos previstos mediante

1. Murray Weidenbaum, *The Modern Public Sector* (New York: Basic Books Inc. 1969).

2. Murray Weidenbaum *op. cit.* pp. 10-11.

contratos com o Governo. Desenvolvimentos recentes incluem, por exemplo, trabalhos de consultoria técnico-econômica para o estudo de viabilidade de novos projetos governamentais; utilização da indústria nacional para produção de equipamentos militares e execução de alguns serviços urbanos, como limpeza pública.

As observações dos parágrafos anteriores destacam a necessidade de conceder-se maior importância à análise institucional no desenvolvimento dos estudos de avaliação do desempenho do Setor Público. A complexidade e crescente diversidade das formas institucionais utilizadas para executar as atividades próprias do Governo na economia, além de restringirem a possibilidade de utilização de comparações internacionais ou interestaduais com a finalidade mencionada, tornam muito mais complicada a tarefa de dimensionar a importância da participação do Governo nos diferentes setores. Ademais, conforme observado anteriormente, o conhecimento das limitações institucionais, é de grande importância na tentativa de sofisticação analítica que objetiva examinar a racionalidade econômica das decisões adotadas quanto à distribuição setorial dos recursos movimentados pelo Governo.

ANEXO I

NOTAS SOBRE O PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DA CONTA DO SETOR PÚBLICO

1

Origens e Justificativa

O aprofundamento de estudos sobre o Setor Público Brasileiro, e seu papel no processo de desenvolvimento econômico do País, esbarrava tradicionalmente na insuficiência das estatísticas disponíveis sobre a atividade governamental. Essa insuficiência observada principalmente no lado da despesa, referia-se tanto à qualidade quanto à cobertura dos levantamentos. A insuficiência na qualidade traduzia-se em um nível indesejável de agregação. Não se dispunham, por exemplo, de informações consolidadas sobre a participação do setor público nos diferentes setores. A esse respeito, as informações referiam-se a despesas por programa constantes do orçamento-programa da União e a gastos por função de Estados e Municípios, apurados pelo antigo Conselho Técnico de Economia e Finanças.¹ As informações sobre Estados e Municípios, todavia, padeciam do defeito de consistir simplesmente de uma soma das informações constantes dos

¹ Hoje extinto e cujas funções foram absorvidas pela Subsecretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

balanços estaduais e municipais, que embora pudessem apresentar-se sob títulos semelhantes, escondiam diferenças importantes de critérios de classificação. As informações relativas ao Governo Federal, por outro lado, além de abrangerem apenas períodos recentes, referiam-se a despesas programadas e não a gastos efetivamente realizados que, principalmente a nível setorial, podem ser significativamente diferentes. Ademais, as mesmas diferenças de critérios de classificação impediam consolidação global dos três níveis de governo.

Ainda quanto à qualidade havia outro problema importante nas diferenças encontradas entre a classificação utilizada no orçamento e aquela utilizada no levantamento das Contas Nacionais. As diferenças estendiam-se tanto aos próprios critérios de classificação quanto — e talvez principalmente — a problemas de erros voluntários na classificação dos gastos, motivados pela rigidez da vinculação orçamentária. Verbas globais, como encargos diversos, serviço em regime de programação especial, despesas de exercícios anteriores, etc., além de não especificarem a natureza do gasto, englobavam todo o tipo de despesas. Nos orçamentos e balanços, toda a despesa classificada como serviços em regime de programação especial era classificada como despesa de capital quando se sabia que, na verdade, grande parte desses recursos haviam sido gastos em despesas de custeio (inclusive pessoal). Da mesma forma, em encargos diversos incluíam-se gastos com pessoal, transferências, etc., cuja correta identificação é importante para corrigir as distorções apontadas.

Quanto à cobertura, a principal deficiência residia na impossibilidade de obter informações sobre a Administração Descentralizada dos Governos Estaduais (Autarquias, Fundações, etc.). O trabalho realizado pela Fundação Getúlio Vargas para publicação da Conta Consolidada do Setor Público Brasileiro conseguiu uma ampla cobertura do Setor Público Federal, mas não obteve, por impossibilidade de acesso, o mesmo resultado quanto aos Setores Públicos Estadual e Municipal. Ademais, pelas razões apontadas quanto a diferenças nos critérios de classificação, a consolidação que vinha sendo efetuada não conseguia promover uma desagregação dos gastos por setor e programa, mesmo a nível federal, de forma que dispúnhamos apenas do total de gastos classificados em custeio, investimentos e transferências.

O desenvolvimento de novos estudos sobre o Setor Público ficava, assim, condicionado à melhoria das informações estatísticas. O argumento é que haviam sido esgotadas as possibilidades de estudo com os dados agregados disponíveis, de forma que qualquer novo trabalho poderia apenas dar um novo formato a conclusões anteriores, sem contribuir significativamente para melhorar o conhecimento do assunto. Dessa forma, a

decisão adotada foi a de partirmos para a institucionalização de um sistema de informações sobre o Setor Público Brasileiro que fosse bastante amplo para permitir que, a partir daí, uma série de novos estudos pudesse ser realizada. Fugiu-se, assim, ao procedimento usual de realizar um levantamento de informações especificamente orientado para um determinado estudo que se torna completamente inútil após a conclusão do projeto.

A primeira etapa da montagem do sistema consistiu na desagregação funcional dos gastos do Setor Público Federal no período 1965 – 1969. A segunda etapa, na consolidação do Setor Público Estadual ao mesmo nível de detalhe daquele referente ao Governo Federal. A terceira etapa tomou a forma de uma tentativa de realizar trabalho semelhante a nível municipal. Neste caso, os levantamentos iniciais concentraram-se nos Municípios das capitais, após o que será definido qual o melhor procedimento a ser adotado no caso de Municípios do interior. As informações estão sendo armazenadas em computador, de forma a permitir uma ampla possibilidade de uso dos dados em trabalhos futuros.

Os primeiros resultados do trabalho são os utilizados neste documento, que trata da análise da estrutura funcional dos gastos do Governo.

Os resultados da consolidação da conta do Setor Público serão ainda utilizados em dois outros projetos em andamento. O primeiro, sobre o impacto das transferências federais de recursos a Estados e Municípios e, o segundo, sobre a avaliação do efeito redistributivo dos gastos governamentais, além, naturalmente, da continuidade do próprio projeto de avaliação do desempenho do Setor Público.

2

A Natureza do Projeto

O projeto consiste na obtenção de informações estatísticas detalhadas sobre receita, despesa e dívida pública nos três níveis de Governo, tendo em vista a elaboração da Conta Consolidada do Setor Público a um nível grande de desagregação.

Serão obtidas informações relativas ao Governo Federal, Estadual e Municipal, incluindo em cada esfera a Administração Direta, a Administração Indireta (Autarquias, Fundações e Fundos Especiais) e a Atividade

Empresarial (Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e órgãos assemelhados). Em qualquer caso, será sempre prevista a possibilidade de separação, de forma a podermos, por exemplo, incluir ou não as empresas governamentais no Setor Público, de acordo com o critério desejado.

De início, o período abrangido pelo levantamento será o correspondente ao intervalo 1965-1969. Na segunda etapa, dependendo da possibilidade de execução, o trabalho deverá recuar a períodos anteriores. A meta é estender o levantamento a todo o período 1947-1969.

O projeto permitirá, pela primeira vez, um conhecimento preciso do tamanho e da estrutura do Setor Público Brasileiro, bem como de suas particularidades regionais. Constituir-se-á em levantamento importante para o aperfeiçoamento do planejamento nacional, regional e estadual, e servirá de subsídio para outras pesquisas que se programa realizar no âmbito do IPEA.

A execução do levantamento vem sendo efetuada conjuntamente pelo IPEA e pela FGV, mediante descentralização da coleta das informações em cada Estado. Foi organizado um esquema de convênios entre o IPEA e órgãos de pesquisa vinculados a Universidades, os quais se encarregam do trabalho de levantamento dos dados nos Estados da respectiva região. Um acordo entre o IPEA e a FGV atribui a esta última, através do Centro de Estudos Fiscais, do Instituto Brasileiro de Economia, a tarefa de analisar o trabalho realizado nos Estados e providenciar a apuração dos resultados. A descentralização do trabalho constitui outra característica importante do projeto na medida em que faz parte de uma tentativa pioneira de integrar os trabalhos de pesquisa do IPEA com os realizados em outras organizações regionais e nacionais.

3 **O Processo de Obtenção** **das Informações**

O levantamento desejado, que se propõe a obter informações comparáveis nos diferentes níveis de governo, classificadas de acordo com a metodologia utilizada na preparação das Contas Nacionais do País, não pode ser realizado através da simples compilação de dados contidos nos balanços normalmente divulgados. Isto devido às constantes modificações no critério de elaboração de orçamentos e balanços ao longo do tempo e às

diferenças existentes a nível estadual. Ademais, a classificação orçamentária diverge em muitos pontos da utilizada para fins de elaboração das Contas Nacionais, o que exige um exame metuculoso das informações para que possam ser feitas as modificações necessárias.

Na realização do trabalho, portanto, é necessário recorrer ao detalhe constante do controle da execução orçamentária. Este, normalmente, é realizado para cada item do orçamento, contendo em cada caso o montante da dotação orçamentária e o total efetivamente gasto, além de possíveis referências a créditos adicionais. Embora essas informações não sejam normalmente publicadas, podem ser obtidas nas Secretarias de Finanças ou de Fazenda em cada Estado,² e constituem o dado básico para a realização do trabalho. Nos casos das Autarquias, informações semelhantes são geralmente encontradas nas respectivas contabilidades.

Fontes suplementares de informações podem ser constituídas pelo Tribunal de Contas Estadual ou pela contabilidade individual de cada Secretaria no caso de maior detalhe ser julgado necessário.

É registrada, em qualquer caso, a importância que corresponde à despesa realizada em cada ano, mesmo que o desembolso efetivo seja inferior a este montante, isto é, as despesas arroladas como "Restos a Pagar" são consideradas na apuração dos gastos efetuados no exercício.

Especial atenção é dada ao problema da transferência de recursos entre a Administração Central e Autarquias. É importante verificar sempre a compatibilidade entre o montante da receita transferida para Autarquias e o montante da receita de transferência registrada no balanço das Autarquias. A perfeita identificação do fluxo de recursos entre os diferentes órgãos do Governo permitirá evitar dupla contagem na consolidação final.

A metodologia utilizada para a classificação das despesas por setores e categorias econômicas é objeto de publicações específicas. Para o Governo Federal, a metodologia é a apresentada em dois trabalhos do Centro de Estudos Fiscais, do Instituto Brasileiro de Economia da

2 No âmbito federal, as informações são normalmente publicadas pela Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, sob o título "Análise da Despesa". Constitui o documento encaminhado anualmente para julgamento ao Tribunal de Contas da União. Em alguns Estados, a Secretaria da Fazenda pode não dispor do controle da aplicação de todos os gastos públicos, especialmente aqueles relativos a recursos extra-orçamentários. Neste caso, é necessário também recorrer às Secretarias que movimentam os respectivos recursos.

Fundação Getúlio Vargas.³ No caso do Setor Público Estadual, é constante de documento conjunto IPEA/FGV.⁴

4. A Classificação das Despesas

As despesas são classificadas por setor, programas e por categoria econômica, dentro de cada programa. A discriminação, é a seguinte:

a) Segundo os Setores e Programas:

01 – GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO-GERAL

- 01 – Administração-Geral
- 02 – Poder Legislativo
- 03 – Poder Judiciário
- 04 – Planejamento, Pesquisa e Assistência Técnica
- 05 – Administração Financeira
- 06 – Dívida Pública.

02 – AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

- 01 – Administração
- 02 – Levantamento e Defesa de Recursos
- 03 – Pesquisa e Produção Mineral
- 04 – Imigração e Colonização
- 05 – Orientação, Planejamento e Pesquisa Agropecuária
- 06 – Controle de Secas e Inundações
- 07 – Pesca

03 – ENERGIA

- 01 – Administração

3 Ver FGV/IBRE/CEF “Classificação Orçamentária Brasileira”. *O Setor Público Federal na Economia Brasileira*, série I, volume II, 1967; e – “O Setor Público Federal Descentralizado” *O Setor Público Federal na Economia Brasileira*, série I, volume IV, 1967.

4 Ver IPEA/INPES e FGV, IBRE/CEF – “Metodologia para levantamento da Conta Consolidada do Setor Público a nível Estadual”, 1970.

- 02 – Carvão
 - 03 – Petróleo e Gás Natural
 - 04 – Energia Elétrica
 - 05 – Energia Nuclear
- 04 – TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES
- 01 – Administração
 - 02 – Transporte Rodoviário
 - 03 – Transporte Ferroviário
 - 04 – Transporte Aeroviário
 - 05 – Transporte Marítimo e Fluvial
 - 06 – Comunicações
- 05 – INDÚSTRIA E COMÉRCIO
- 01 – Administração
 - 02 – Indústria
 - 03 – Armazéns, Silos e Frigoríficos (Abastecimento)
 - 04 – Comércio
 - 05 – Turismo
 - 06 – Contrôles e Regularização de Estoques
- 06 – EDUCAÇÃO E CULTURA
- 01 – Administração
 - 02 – Ensino Primário
 - 03 – Ensino Médio, Secundário
 - 04 – Ensino Médio Técnico-Profissional (Ensino Supletivo)
 - 05 – Ensino Superior
 - 06 – Ensino e Cultura Artística
 - 07 – Educação Física e Desportos
 - 08 – Pesquisa, Orientação, Difusão e Assistência Cultural
 - 09 – Patrimônio Artístico e Cultural
- 07 – HABITAÇÃO E SERVIÇOS URBANOS
- 01 – Administração
 - 02 – Serviços de Água
 - 03 – Serviços de Esgoto
 - 04 – Limpeza Pública
 - 05 – Iluminação e Gás
 - 06 – Transportes Coletivos
 - 07 – Logradouros Públicos
 - 08 – Vias Urbanas
 - 09 – Trânsito
 - 10 – Habitação

- 08 – SAÚDE E SANEAMENTO
 - 01 – Administração
 - 02 – Assistência Médico-Hospitalar e Ambulatorial
 - 03 – Assistência à Maternidade e à Infância
 - 04 – Profilaxia e Tratamento de Moléstias Infecto-Contagiosas
 - 05 – Higiene
 - 06 – Saneamento
 - 07 – Pesquisas, Fiscalização e Planejamento
- 09 – TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
 - 01 – Administração
 - 02 – Previdência Social
 - 03 – Assistência Social
 - 04 – Assistência a Silvícolas
- 10 – DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA
 - 01 – Administração
 - 02 – Serviços Especiais de Segurança
 - 03 – Segurança Pública
 - 04 – Casas Correcionais
 - 05 – Defesa Nacional
- b) Segundo a Categoria Econômica
 - 01 – DESPESAS CORRENTES
 - 1.1 – Pessoal
 - 1.2 – Consumo
 - 02 – DESPESAS DE CAPITAL
 - 2.1 – Investimento
 - 2.1.1 – Obras
 - 2.1.2 – Equipamentos e Instalações
 - 2.1.3 – Material Permanente
 - 2.1.4 – Outros Investimentos
 - 2.2 – Fomento e Pesquisa
 - 2.3 – Inversões Financeiras
 - 03 – DESPESAS DE TRANSFERÊNCIA
 - 3.1 – A Consumidores
 - 3.1.1 – Indivíduos
 - 3.1.2 – Subvenções Sociais
 - 3.1.3 – Dívida Pública
 - 3.2 – A Autarquias

- 3.3 -- A Estados
- 3.4 -- A Municípios
- 3.5 -- Em Conta de Capital
- 3.6 -- Subsídios
- 3.7 -- Diversos

5. A Classificação da Receita

A classificação da receita segundo categorias econômicas obedece, com algumas pequenas modificações, ao esquema apresentado pela Lei nº 4.320, de 1964.

É a seguinte a discriminação:

1 -- RECEITA CORRENTE

1.1 -- RECEITA TRIBUTÁRIA

- 1.1.1 -- Impostos (discriminados os utilizados cada ano)
- 1.1.2 -- Taxas (Idem)
- 1.1.3 -- Contribuição de Melhoria

1.2 -- RECEITA PATRIMONIAL

- 1.2.1 -- Receitas Imobiliárias
- 1.2.2 -- Receitas de Valores Mobiliários
- 1.2.3 -- Participações e Dividendos
- 1.2.4 -- Outras Receitas Patrimoniais

1.3 -- RECEITA INDUSTRIAL

- 1.3.1 -- Receitas de Serviços Industriais
- 1.3.2 -- Outras

1.4 -- DIVERSAS RENDAS

- 1.4.1 -- Multas
- 1.4.2 -- Cobrança da Dívida Ativa
- 1.4.3 -- Indenizações e Restituições
- 1.4.4 -- Outras

- 2 – RECEITA DE CAPITAL
 - 2.1 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO
 - 2.1.1 – Interno
 - 2.1.2 – Externo
 - 2.2 – ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS
 - 2.3 – AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS
 - 2.4 – OUTRAS
- 3 – RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS
 - 3.1 – PARTICIPAÇÃO EM TRIBUTOS FEDERAIS
 - 3.1.1 – Fundo de Participação dos Estados
 - 3.1.2 – IUCL
 - 3.1.3 – IUEE
 - 3.1.4 – Fundo Especial
 - 3.1.5 – Fundo Nacional de Ensino Primário
 - 3.1.6 – Fundo Nacional de Ensino Médio
 - 3.1.7 – Outros (discriminar)
 - 3.2 – PARTICIPAÇÃO EM TRIBUTOS ESTADUAIS
 - 3.3 – CONTRIBUIÇÕES
 - 3.3.1 – da União
 - 3.3.2 – de outros Estados
 - 3.3.3 – de Municípios
 - 3.3.4 – diversas.

6. A Institucionalização do Sistema

Após a conclusão da primeira parte do levantamento, que se refere à obtenção da Conta Consolidada do Setor Público no período 1965-1970, os esforços concentrar-se-ão na institucionalização do sistema tendo em vista garantir a contínua atualização das informações obtidas e a ampliação da série histórica necessária para o aprofundamento da análise estatística.

Os estudos preliminares indicam que será possível estender o levantamento pelo menos até 1960, o que será providenciado em seguida. Simultaneamente, serão examinadas as diferentes alternativas para garantir a continuidade do levantamento.

ANEXO II METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL

1. Introdução

A avaliação do desempenho do Setor Público nos diferentes programas pode ser efetuada a partir de comparação entre o volume de despesas em cada programa e as respectivas necessidades setoriais e constitui-se em informação importante não só para comparações de eficiência entre os diferentes níveis de governo como também para análise dos problemas de federalismo fiscal no Brasil.

A primeira parte do presente trabalho coloca algumas idéias iniciais sobre a metodologia a ser utilizada para a quantificação de um *Índice de desempenho setorial*. A segunda parte contém uma relação preliminar das variáveis a serem consideradas em cada setor e as dificuldades encontradas para a aplicação do método proposto ao caso brasileiro.

2. A Medição das Necessidades Setoriais

Dificuldades consideráveis para a medição das necessidades em cada setor devem ser ressaltadas. De um lado, as variáveis a serem consideradas são heterogêneas, o que dificulta evidentemente a agregação.¹ De outro, as variáveis não têm a mesma importância na determinação das necessidades de despesa em cada setor.

No caso do Setor de Educação, por exemplo, a população não-escolarizada por falta de vagas e a relação aluno/sala de aula determinam as necessidades de expansão da oferta (despesas de investimento). As informações sobre o total de matrículas e sobre a relação aluno/professor determinam as necessidades de manutenção (despesas de custeio), etc. O método abaixo proposto dispõe-se a contornar os problemas de agregação mediante redução das diferentes variáveis a uma unidade comum de medida. O estabelecimento de critérios de ponderação exigirá posteriormente o conhecimento da estrutura de custos em cada um dos setores considerados.

A Determinação do Índice de Necessidades

O método utilizado para agregação das diferentes variáveis consideradas em cada setor consistiu em exprimir o valor de cada Estado através da relação entre o desvio do Estado em relação à média aritmética nacional e o desvio – padrão da série considerada.

Suponhamos, por exemplo que:

$$\begin{array}{l} X = X_1 \dots\dots\dots X_n \\ Y = Y_1 \dots\dots\dots Y_n \\ L = L_1 \dots\dots\dots L_n \end{array}$$

representem, respectivamente, as informações disponíveis sobre a popu-

1 As necessidades no Programa de Educação, por exemplo, devem ser estabelecidas a partir de informações sobre população escolarizável; índice de analfabetismo; relação aluno/professor; aluno/sala de aula, etc.

lação não – escolarizada por falta de vagas; a relação aluno/sala de aula e relação aluno/professor; n é o número de Estados para os quais existem informações (n_j indica o Estado i).

A agregação das diferentes variáveis é feita calculando-se os valores Z_{ix} , Z_{iy} e Z_{il} para cada um dos Estados, sendo,

$$Z_{ix} = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma}$$

$$Z_{iy} = \frac{Y_i - \bar{Y}}{\sigma}$$

$$Z_{il} = \frac{L_i - \bar{L}}{\sigma}$$

onde σ representa o desvio – padrão de cada uma das séries consideradas.

Todos os valores são, dessa forma, transformados em desvios em relação ao padrão médio nacional. Um valor de Z igual a +3, por exemplo, no caso da variável X , indica que o Estado tem uma população não-escolarizada por falta de vagas, cujo desvio em relação à média nacional é três vezes maior do que o desvio-padrão calculado para todos os Estados em conjunto, isto é, indica o grau em que o Estado se distancia do padrão médio observado no País.

Esse tipo de transformação permite reduzir todas as variáveis a uma unidade comum (Z). Na ausência de qualquer critério de ponderação que ressaltasse os efeitos das diferentes variáveis sobre as necessidades de despesas setoriais, a agregação das diferentes variáveis para medição das necessidades seria feita simplesmente pela adição dos valores de Z_i calculados, isto é:

$$N_{ji} = \frac{Z_{ix} + Z_{iy} + Z_{il}}{3}^2, \text{ onde}$$

N_{ji} representa as necessidades no programa j no Estado i .

2 No caso particular do exemplo, onde 3 variáveis são utilizadas. No caso de serem utilizadas ponderações diferentes, teríamos:

$$\frac{\alpha Z_{ix} + \beta Z_{iy} + \gamma Z_{il}}{\alpha + \beta + \gamma}, \text{ onde } \alpha, \beta, \gamma, \text{ representam os pesos atribuídos às variáveis } X, Y \text{ e } L.$$

buídos às variáveis X , Y e L .

O valor N_{ji} assim obtido representa o grau em que o Estado i se distancia, para mais ou para menos, do padrão médio nacional em termos de necessidades no programa j , grau este que corresponde ao valor médio dos desvios observados nas diferentes variáveis consideradas como indicativas das necessidades no programa.

A construção de um índice de necessidades para cada programa, a partir dos valores de N calculados na forma acima descrita, poderia ser então efetuada através do seguinte artifício:

a) considerando-se o padrão médio nacional ($Z_i = 0$) igual a 100;

b) considerando-se os desvios positivos e negativos como de igual importância, isto é, se para $Z_1 = +1$ o índice correspondente for igual a 200, o índice para $Z_2 = -1$ será igual a 50.³

Nos desvios positivos, portanto, os índices a serem obtidos serão maiores do que 100 e indicarão necessidades mais elevadas do que a média nacional. Nos desvios negativos, o índice será menor do que 100 e indicará necessidades inferiores ao padrão médio observado no País.

O método apresentado conduz à determinação de um índice relativo de necessidades com base no padrão médio nacional, e permite verificar em que medida um determinado Estado se distancia para mais ou para menos em relação a esse mesmo padrão.

Processo semelhante poderia ser utilizado para calcular um índice com base num padrão "ideal", que poderia ser definido, por exemplo, como aquele que satisfizesse as metas setoriais estabelecidas no programa de Governo.⁴ O índice resultante daria informações referentes ao grau em que cada Estado se distancia dos padrões considerados. E seria indicação importante das prioridades a serem observadas na alocação dos recursos públicos a nível local.

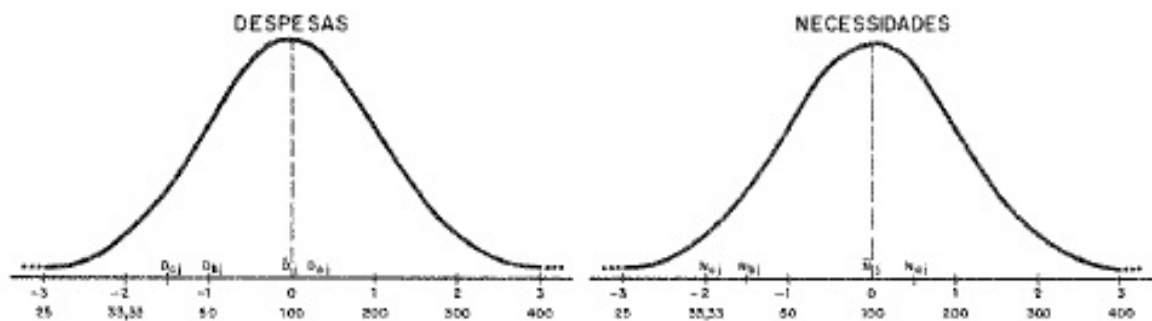
3 De tal forma que a magnitude da diferença em relação ao padrão médio seja a mesma, isto é $\frac{Z_1}{Z_i} = 2$ e $\frac{Z_i}{Z_2} = 2$.

De modo geral, para um desvio positivo ($Z > 0$), o índice pode ser calculado pela expressão $I = 100Z + 100$; para um desvio negativo ($Z < 0$), $I = \frac{10.000}{|Z|}$ onde $|Z|$ é o valor do índice que corresponde ao valor absoluto do desvio considerado.

4 Outra forma de medir o "padrão ideal", seria através de estudos utilizando análise de regressão com o objetivo de identificar as principais variáveis a serem consideradas na determinação das necessidades setoriais e de quantificar o efeito de cada uma delas sobre essas mesmas necessidades.

GRÁFICO A-1

REPRESENTAÇÃO HIPOTÉTICA DA SITUAÇÃO DE
DIFERENTES ESTADOS NO QUE SE REFERE A
DESPEAS E NECESSIDADES NO PROGRAMA j



3 A Avaliação do Desempenho

O desempenho do Setor Público em cada um dos programas normalmente exercidos poderá, então, ser avaliado a partir de comparação entre o volume de despesas realizado (na forma de um índice semelhante ao índice de necessidades) e as respectivas necessidades setoriais.

O desempenho do Estado i no programa j seria, então medido pela relação:

$$P_{ij} = \frac{D_{ij}}{N_{ij}} \text{ onde}$$

P_{ij} = desempenho (*performance*) do Estado i no programa j

D_{ij} = índice de despesas do Estado i no programa j

N_{ij} = índice de necessidades do Estado i no programa j

A determinação do índice de despesas envolve uma complicação adicional. Seria necessário determinar inicialmente o volume de despesas necessário para a satisfação das necessidades médias do programa, isto é, o valor de \bar{D}_j que corresponde à satisfação das necessidades N_j ⁵. Isto posto, a determinação do índice obedeceria a metodologia semelhante àquela descrita no capítulo anterior. Os valores obtidos para despesa de cada Estado no programa j seriam transformados em desvios em relação a \bar{D}_j , após o que o índice seria obtido a partir da relação entre os desvios $D_{ij} - \bar{D}_j$ e o desvio-padrão da série⁶.

O método consiste, pois, em comparar duas distribuições. Uma distribuição de despesas e uma distribuição de necessidades. Na medida em

5 É importante notar, pois, que \bar{D}_j não deve corresponder à média das despesas observadas em cada Estado mas, sim, ao volume de despesas que corresponde à satisfação das necessidades médias.

6 Está implícita a noção de proporcionalidade nas despesas em relação às necessidades, isto é, supõe-se não haver economias de escala na produção dos serviços governamentais. O grau em que essa suposição pode distorcer os resultados está ainda para ser avaliado. De qualquer forma, acreditamos que o método pode ser igualmente aplicado se abandonarmos essa suposição.

que a posição do Estado for muito diferente nas duas distribuições consideradas, o resultado indicará excesso ou insuficiência da participação no programa em relação ao padrão médio nacional ⁷.

Considere-se, por exemplo, a situação do Gráfico A-1, em que o Estado A apresenta um índice de necessidades no programa j igual a 150 e um índice de despesas igual a 120. O desempenho do Estado A no programa j será, então, calculado:

$$P_{aj} = \frac{DA_j}{NA_j} = \frac{120}{150} = 0,8$$

No caso em que a posição do Estado nas duas distribuições for coincidente como no caso exemplificado para o Estado C, o índice será igual à unidade. No caso $DB_j = 40$ e $NB_j = 40$ de forma que

$$PB_j = \frac{DB_j}{NB_j} = 1 = \bar{P}_j$$

No caso do Estado C, o índice de desempenho seria superior à unidade na medida em que

$$PC_j = \frac{DC_j}{NC_j} = \frac{50}{33,3} = 1,5$$

Os três casos podem, então, ser destacados:

$$P_{ij} <$$

$$P_{ij} =$$

$$P_{ij} >$$

No primeiro caso, o esforço do Estado no programa considerado seria inferior às necessidades. E indicaria a conveniência de uma realocação das despesas em benefício desse mesmo programa.

No segundo caso, o esforço seria correspondente às necessidades e não haveria necessidade de modificar a situação vigente.

7 Também poderíamos calcular o desempenho em relação ao "padrão ideal" referido anteriormente. Para isso, seria necessário calcular o índice de despesas em relação ao padrão ideal (volume de gastos necessário para satisfazer as necessidades correspondentes ao "padrão ideal") e comparar com o índice de necessidades respectivo.

No terceiro caso, o esforço do Estado no programa seria superior às necessidades (em termos do padrão médio nacional) e indicaria setores onde o volume de despesas poderia ser reduzido em benefício daqueles onde o índice de desempenho fosse menor do que um.

Um exemplo da possível utilização de índices desse tipo para fins de política fiscal foi discutido em documento anterior ⁸. Conforme sugerido, poderiam ser utilizados para implementação de um modelo de política fiscal relacionado com a determinação do volume de transferências federais, de forma a influenciar não apenas a aplicação dos recursos recebidos do Governo Federal mas também a própria aplicação dos recursos locais. O mesmo modelo é parcialmente reproduzido no Capítulo V.

Importa notar, ainda, que além da utilização no modelo em referência, o cálculo dos índices de desempenho nos diferentes programas para cada Estado serviria para comparações interessantes da eficiência relativa de cada Estado na execução das funções governamentais.

4

Relação Preliminar dos Indicadores Físicos Necessários à Quantificação de Necessidades Setoriais e Comentários sobre as Dificuldades Encontradas para o Levantamento dos Dados a Partir das Publicações Estatísticas Consultadas.

4.1

Relação dos indicadores por Setor

O critério utilizado para a seleção das variáveis foi o de procurar

⁸ Ver Fernando Antonio Rezende da Silva, "Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo", em *A Economia Brasileira e suas Perspectivas* (Rio de Janeiro: APEC editora, 1970).

identificar aquelas que representassem diferentes espécies de necessidades. As necessidades de expansão da oferta são representadas pelo volume de demanda insatisfeita, as de manutenção pelo volume de gastos requerido para manter em funcionamento as atividades que vêm sendo exercidas, ao passo que as de aperfeiçoamento, relacionam-se com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos ou de aumentar a produtividade do Governo. Em todos os casos, importa, ainda, identificar a parcela da oferta que cabe ao Setor Público e a que é provida pelo Setor Privado. Na medida em que o levantamento das informações individualize a oferta do setor público, a participação do Setor Privado pode ser obtida por diferença, conhecida a oferta global.

EDUCAÇÃO (ENSINO PRIMÁRIO, ENSINO MÉDIO)

1 – Dados Apenas para as Unidades do Governo

a) Alunos matriculados por nível de ensino e tipo de curso; custo médio por aluno matriculado;

b) Número de professores efetivamente em exercício por nível e categoria;

Especialmente no que se refere ao Ensino Primário identificar:

– regente – normalistas

– não normalistas

– não regentes

c) Salário médio dos professores, por nível de ensino e por categoria;

d) Número de salas de aula existentes por nível de ensino; área média (m^2) por sala; custo médio de manutenção (por sala e por m^2). Indicando-se os casos onde ocorra a utilização simultânea de uma mesma sala ou grupo de salas pelos diferentes níveis de ensino;

e) Número de turnos de funcionamento das escolas, por nível de ensino.

2 – Dados para o Total do Sistema

a) População não-escolarizada por falta de vagas

I – Ensino Primário

II – Ensino Médio

b) Relação aluno/professor

- c) Relação aluno/sala de aula
- d) Custo médio da matrícula adicional

SAÚDE E SANEAMENTO

A – SAÚDE

1. Dados Apenas para Unidades do Governo
 - a) Número de estabelecimentos oficiais existentes segundo a categoria
 - Hospitais Gerais
 - Hospitais Especializados
 - Ambulatórios (Unidades Sanitárias)
 - Postos de Saúde
 - Unidades Volantes
 - b) Número de leitos, número de atendimentos (mês), número de internações (mês), em estabelecimentos oficiais, segundo:
 - Hospitais Gerais
 - Hospitais Especializados
 - Ambulatórios
 - Postos de Saúde
 - Unidades Volantes
 - c) Custo de Operação de estabelecimentos estaduais
 - Médio por categoria de unidade
 - Médio por leito
 - Médio por atendimento
 - Médio por internação
 - d) Número de médicos empregados na rede oficial do Estado (efetivos ou contratados) Salário médio (segundo a categoria do estabelecimento)
 - e) Número de enfermeiros em estabelecimentos estaduais
 - Diplomados
 - Não diplomados
2. Dados para o total do Sistema:
 - a) Relação leito/habitante
 - hospitais gerais – públicos
 - privados
 - hospitais especializados – públicos
 - privados

- b) Relação médico/habitante
 - urbana
 - rural
- c) Número de Municípios, segundo densidade de população, não servidos por unidades sanitárias
- d) Unidades sanitárias/habitantes (urbanos e rurais)⁹
 - Postos de saúde/habitantes (urbanos e rurais) ⁹
 - Custo médio das unidades sanitárias segundo o tamanho do estabelecimento
- e) Taxas de mortalidade (infantil, geral, por doenças transmissíveis, por endemias rurais)

B – SANEAMENTO – (Abastecimento d'água e esgotos)

1. Dados para Empresas do Governo
 - a) Produção: capacidade dos reservatórios e estações de tratamento (água e esgotos); fontes de captação – distância
 - b) Transmissão: extensão da rede (água – esgotos)
 - c) Distribuição: número de ligações (urbanas) consumo de água (m³). Valor das Vendas.
 - d) Pessoal ocupado – Salário Médio
2. Dados para o total do Sistema
 - a) % população com ligações domiciliares de água
 - urbana
 - rural
 - b) % população servida por rede esgotos
 - urbana
 - rural
 - c) custo médio por habitante (água)
 - captação e tratamento
 - transmissão
 - distribuição
 - d) custo médio por habitante (esgotos)
 - rede de captação
 - sistema de tratamento e eliminação
 - e) número de Municípios (classificados segundo a densidade demográfica) que não possuem sistema de abastecimento d'água e esgotos

⁹ Segundo a capacidade de atendimento.

TRANSPORTE RODOVIÁRIO

1. Extensão da rede rodoviária (km)

- Federal pavimentada
 não-pavimentada (tráfego
 permanente e temporário)
 total
- Estadual pavimentada
 não-pavimentada (tráfego
 permanente e temporário)
 total
- Municipal pavimentada
 não-pavimentada (tráfego
 permanente e temporário)
 total

2. Carga transportada (densidade de tráfego), segundo a natureza da rodovia (federal, estadual ou municipal) e o tipo de estrada (pavimentada/não-pavimentada)

3. Custo médio de conservação por km de rede segundo o tipo de rodovia (pavimentada, não-pavimentada, etc.)

4. Passageiros transportados por km de rede segundo a natureza (estadual ou municipal) e tipo de rodovia

5. km de estradas pavimentadas por área nas diferentes micro-regiões homogêneas. (Classificar as micro-regiões segundo classes de densidade demográfica). (Discriminar, se possível, estradas estaduais e municipais)

- Idem para estradas não-pavimentadas (trânsito permanente)
- Idem para estradas não-pavimentadas (trânsito temporário)

6. km de estradas pavimentadas por áreas nas diferentes micro-regiões homogêneas, classificadas segundo o valor da produção industrial. (Discriminar, se possível, estradas federais, estaduais e municipais).

- Idem para estradas não-pavimentadas (trânsito permanente)
- Idem para estradas não-pavimentadas (trânsito temporário)

7. km de estradas rurais (permanentes e temporárias) por área nas diferentes micro-regiões, classificadas segundo o valor da produção agrícola

8. Custo médio de construção por km, segundo o tipo de rodovia

ENERGIA ELÉTRICA

1. Produção atual e custo de produção (geração) por kWh de empresas estaduais, segundo o tipo de usina (térmica e hidráulica)
2. Extensão atual da rede de transmissão (km) de empresas estaduais e custo de conservação por km
3. Atividades de distribuição atualmente exercidas por empresas estaduais
 - número de ligações (industriais, comerciais e residenciais)
 - valor anual das vendas
 - custo médio por ligação
4. Número de Municípios (agrupados em classes de população e valor da produção industrial) não ligados ao sistema de energia. Identificar aqueles onde a ligação depende apenas de distribuição, e aqueles onde depende de transmissão e distribuição, bem como a distância de cada um das respectivas fontes geradoras ou das linhas de transmissão
5. km de rede de transmissão e distribuição necessários para ligar todos os Municípios ao sistema de produção de energia elétrica em cada Estado
6. Percentual da população urbana servida por ligações residenciais de energia elétrica (ou nº de domicílios atendidos)
7. Custo médio da geração, transmissão e distribuição de energia.

TELECOMUNICAÇÕES (Telefone)

A – Dados Apenas para Empresas Estatais (Federais, Estaduais e Municipais)

1. Número de terminais telefônicos instalados (densidade)
2. Número de chamadas completadas (por hab/ano); locais e interurbanas
3. Pessoal ocupado e salário médio
4. Custo médio de operação por chamada e por terminal instalado
5. Extensão da rede telefônica (km) e custo de manutenção por km.

B – Dados para o total do sistema

1. Densidade de terminais telefônicos por micro regiões.
 - a) segundo classes de densidade demográfica
 - b) segundo classes de produção industrial
 - c) segundo classes de movimento bancário
2. Custo médio de instalação de novos terminais (diferenças regionais)
3. Receita com o serviço interurbano por micro regiões (discriminar parcela relativa ao tráfego entre duas cidades de uma mesma região metropolitana):
 - a) segundo classes de densidade demográfica
 - b) segundo classes de produção industrial
 - c) segundo classes de movimento bancário
4. Oferta de terminais interurbanos de média distância para interligação dos sistemas municipais dentro do Estado
5. Custo médio de instalação de canais IU (diferenças regionais).

4.2 Dificuldades Encontradas para o Levantamento dos Dados Necessários à Quantificação das Necessidades Setoriais¹⁰

EDUCAÇÃO

Ensino Primário

População em Idade Escolar

— Nem sempre são obtidos dados referentes à população na faixa de

10 As dificuldades apontadas resultam de nossa interpretação das fontes estatísticas consultadas. É possível, assim, que algumas observações possam resultar apenas de erro de interpretação e não de insuficiência real das estatísticas disponíveis. É possível, ainda, que outros dados apontados como inexistentes existam em outras fontes de mais difícil acesso.

idades de 7 a 11 anos. Encontram-se dados para as faixas de 7/14, 5/14 ou 5/11. No primeiro caso, a informação obtida incluiu população na faixa do Ensino Médio, pois a maior parte da população juvenil de 11/14 já está no curso médio. Também nos dois últimos, conta-se o pré-primário, do qual não há registro oficial. Será ainda necessário obter a distribuição por população rural e urbana.

Aluno-Sala de Aula

— Os dados não indicam se a sala de aula é contada por unidade ou por turno. Nos lugares onde há 3 turnos cada sala contaria como 3 e o número de alunos de sua capacidade triplicaria. Não havendo indicação desse fato o estabelecimento do *deficit* de salas de aula fica prejudicado, pois há lugares onde mais um turno resolveria o problema se os professores em atividade dispusessem de tempo para estender suas classes por mais um turno. Caso contrário ter-se-ia de empregar mais professores, o que iria alterar a relação aluno-professor e os custos de expansão e manutenção do ensino.

Aluno-Professor

— O número de professores deve ter sido computado pelo atendimento, e não pelo global. Não há referências a respeito. No caso de dupla ou tripla contagem, os dados não demonstram isto mas, o inverso.

Evasão Escolar

— É outro item importante e só se obteve dados para o Censo Escolar de 1964, que mostrou as causas de evasão.

Custos

— Não há dados disponíveis para estabelecer um custo de pagamento a professores, ou para treinamento dos mesmos (quando indispensável ao aumento da oferta de serviços do magistério). O mesmo é verdade quanto à

construção e equipamento das salas de aula. Em alguns Estados, foram obtidos custos médios de construção de uma ou mais salas de aula, embora a maior parte das vezes sem referência ao número de alunos que poderiam ser atendidos e em quantos turnos. Embora difícil, este dado é possível de se obter pois o MINIPLAN os exige para utilização das verbas dos Fundos Especiais e de Participação. Todavia não há sistematização e limita-se o dado a projeto específico, sem determinação da época em que foi orçado aquele custo (o que não permite sequer atualização do mesmo através de índices de preços).

— Também se desconhece a despesa corrente que seria necessária para o aumento da escolaridade. As verbas são globais e, as despesas, idem. Qual o montante de despesas por aluno que se pretende escolarizar (para o Governo e para os estabelecimentos)?

Isto quer dizer que as “necessidades de expansão e de manutenção” não podem ser estabelecidas em termos monetários.

Ensino Médio

Duas das maiores dificuldades são: estabelecer-se o *número de salas de aula* e a relação *aluno-professor*. Neste tipo de ensino, a estatística é feita por “cursos” e não por salas de aula. Ora, o conceito de “curso” é muito precário e não pode ser relacionado com os alunos, pois, a evasão no Ensino Médio é maior do que a do Ensino Primário, conforme se depreende do último Censo Escolar. Outrossim, o *deficit* de salas de aula não pode ser estabelecido. (Ver observações para o Primário). Quantas salas e turmas para cada “curso”? Quantos “cursos” por turno? etc. . . , são indagações sem resposta.

O potencial que constituiria a demanda de ensino médio seria o total de alunos que concluem o Primário. No entanto, por não haver prosseguimento obrigatório de estudos, a abstenção é grande. A alternativa para o estabelecimento de uma demanda de Ensino Médio é a de conhecer-se o número de candidatos a exame de admissão não matriculados na 1ª série do Curso Secundário. Note-se que aí estão incluídos também repetentes, que as estatísticas não separam.

Tampouco há relacionamento entre idade e ciclo ou série, o que dificulta o estabelecimento de necessidades, pois há alunos que freqüentam o primeiro ciclo em idade acima da convencional. O mesmo ocorre no caso do Ensino Primário (só para 1968 se conhecem alguns dados a respeito).

Não há também registro estatístico de alunos que se submetem a

exames de madureza e são aprovados para os ciclos 1º e 2º. Isto afeta o grau de escolarização no Ensino Médio bem como o estabelecimento das necessidades.

Aluno-Professor

— No Curso Médio é muito mais difícil estabelecer-se essa relação, pois cada professor dá vários cursos e o número de classes que atendeu não é homogêneo.

Custos

— Procede a mesma observação quanto ao Curso Primário com a diferença de que não foram obtidos quaisquer dados, bons ou maus, a respeito.

SAÚDE

Os levantamentos referentes ao Setor de Saúde revelaram que os dados de incidência de endemias e outras doenças transmissíveis não poderiam ser utilizados, pois só os Estados onde o registro era bem feito apresentavam elevada freqüência de casos, ao passo que aqueles onde é notória a maior incidência das doenças acusavam baixa freqüência de casos. Os índices mostrariam, portanto, maior grau de necessidade de Estados onde houvesse registros organizados ao passo que os outros teriam índices menores e, conseqüentemente, seriam considerados em melhor situação de saúde pública.

As duas outras variáveis consideradas foram as seguintes:

- 1) Relação habitantes/médicos;
- 2) Relação habitantes/leito.

Do ponto de vista de carência de médicos para atendimento da população, o índice refletiu bem a situação de cada Estado, pois aqueles que apresentaram uma concentração muito grande de população por médico tiveram índices mais elevados, mostrando maior grau de necessidade uma vez que quanto maior a relação habitante/médico, maior a necessidade do Estado em relação a profissionais.

No que tange a habitantes por leito, algumas observações devem ser feitas: inicialmente nos Estados do Norte a relação habitante/leito é mais

baixa do que em outros Estados do Nordeste. Há, entretanto, não só diferenças culturais como barreiras ao internamento em hospital que devem ser consideradas.

Ademais, as relações não levam em conta a rotação de doentes nos hospitais. Uma mesma relação leitos/habitantes pode refletir diferentes níveis de atendimento da demanda conforme a frequência de internamento e rotação de doentes nos hospitais.

Custos

As despesas estaduais no Setor de Saúde incluem gastos de diversas naturezas de forma que coeficientes de custo médio, com base na relação despesas correntes/habitante, não podem ser expressivos. As despesas com a manutenção de leitos oficiais gratuitos são grandes, mais ignoradas. São desconhecidos custos médios de doente-leito, médico-habitante etc., quer para manutenção quer para expansão do atendimento.

SANEAMENTO

Os dados obtidos referem-se: à população abastecida com água, e o número de Municípios com tais serviços; à população servida por esgotos sanitários e Municípios com esses serviços.

Ora, numa área de pouca densidade demográfica, uma grande percentagem de população abastecida de água ou servida com esgotos sanitários representa um volume menor de necessidade do que uma região com grande densidade demográfica e as mesmas percentagens de um e outro serviço. Quanto ao número de Municípios com tais serviços, ocorre que um péssimo serviço estabelecido em regiões onde o número de Municípios abrangidos seja relativamente maior e menor a população atendida, refletiria um grau de necessidade irreal. Por outro lado, por exemplo, a Guanabara (com um só município = 100% Municípios abastecidos) tem 98% da população servida. Todavia os 2% restantes constituem maior número do que a população total de locais de baixa densidade demográfica.

Outrossim, não há informações sobre abastecimento d'água por meio de poços e outros sistemas, bem como a respeito de esgotos pelo sistema de fossas.

Ainda mais difícil do que nos outros setores é o estabelecimento de custos médios de abastecimento de água e serviços sanitários por habitante. Não foram encontradas informações a respeito.

TRANSPORTES RODOVIÁRIOS

Há apenas informações sobre a extensão da rede rodoviária federal, estadual e municipal em 1967 (últimos dados completos); número de passageiros e volume de carga movimentada. Além disso, existem dados sobre a densidade de tráfego de carga e passageiro. Quanto a estas últimas variáveis, todavia, as informações são bastante precárias.

Quanto aos custos, os dados de projetos de aplicação de recursos do Fundo de Participação apresentam algumas informações sobre custos de construção, implantação e pavimentação de rodovias, embora esses dados não sejam uniformes ao longo do tempo e não se possa apurar diferenças regionais.

Há um manual específico, regulador dos projetos de construção¹¹ pavimentação e conservação de rodovias e do DNER. Mas, embora extensas e minuciosas, apenas algumas tabelas de custo médio podem ser utilizadas. Não são levadas em conta as diferenças regionais. A única diferença é relativa ao tipo de estrada, elevação do terreno, etc., que modificam o custo. Ora, a utilização de tais tabelas traria a seguinte dificuldade: quantos km em cada Estado seriam de um ou outro tipo? Quantos km estariam já iniciados? Os custos seriam computados daquela etapa em diante? Qual o volume de mão-de-obra e equipamentos necessários? Qual o custo de manutenção regional, por tipos de estradas?

11 DNER – Tabela de Composições básicas de custos rodoviários, anteprojeto de lei – dezembro/1970.

IPEA – Transportes: Diagnóstico Tecnológico da Construção Rodoviária e Índices de Absorção de Mão-de-Obra na Construção Rodoviária – dezembro/1970.

DNER – Tabela de Preços (critérios para estabelecimento de salários da mão-de-obra em construção rodoviária).

ENERGIA(ELÉTRICA)

No que tange ao Setor de Energia, apenas se pode utilizar indicadores referentes ao consumo *per capita* (kW/hab.) para energia elétrica. A capacidade instalada por unidade de Produção Industrial (kW/Cr\$ 1.000) foi abandonada porque, onde há maior concentração industrial, os índices mostram-se inferiores às médias nacionais e às médias da maior parte dos Estados de menor ou inexpressivo grau de industrialização.

As informações necessárias para este setor deverão ser obtidas após a conclusão dos trabalhos relacionados com o levantamento da matriz energética brasileira.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS

- Bird, Richard M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Toronto: Canadian Tax Papers, 1970.
- Castro, Cláudio M. *Eficiência e Custos das Escolas de Nível Médio: Um Estudo Piloto na Guanabara*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971.
- Cibotti, Ricardo e Enrique Sierra. *El Sector Público em la Planificación del Desarrollo*. México: Siglo XXI Editores, S.A., 1970.
- Dorfman, Robert (ed). *Measuring Benefit of Government Investments*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965.
- Due, John F. *Government Finance: An Economic Analysis*. Homewood, Ill.:Richard D. Irwin, Inc., 1968.
- Herber, Bernard P. *Modern Public Finance*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1967.
- Hinrichs, Harley H. *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School International Tax Program, 1966.
- Hinrichs, Harley H., e Graem M. Taylor. *Program Budgeting and Cost Benefit Analysis – Cases, Text and Readings*. Pacific Palesades, Calif.: Good Year Publishing Co., Inc., 1969.
- Johansen, Leif. *Public Economics*. Chicago: Rand McNally & Co., 1965.
- Joint Economic Committe. *Revenue Sharing and Its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?* Washington, D.C.: Joint Economic Print, 1967.

- Musgrave, Richard A. *Fiscal Systems*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1969.
- Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1959.
- Musgrave, Richard A. e A.T. Peacock (organ.). *Classics in the Theory of Public Finance*. London: McMillan and Co. Ltd., 1968.
- Novick, David. *Program Budgeting; Program Analysis and the Federal Budget*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967.
- Peacock, Alan T. e Jack Wiseman. *The Growth of Public Expenditure in United Kingdom*. Edição Revista; London: George Allen & Unwin, Ltd., 1967.
- Pryor, Frederic L. *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1968.
- Rivlin, Alice M. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970.
- Schultze, Charles L. *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968.
- Schultze, Charles L.; E.R. Fried; A. M. Rivlin e N. H. Teefers. *Setting National Priorities the 1972 Budget*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971.

ARTIGOS

- Andic, Suphan e Jindrich Veverka. "The Growth of Government Expenditure in German Since the Unification". *Finanzarchiv, N. F.* Vol.23, nº2, (janeiro 1964), pp. 169-278.
- Bahl, Roy W. e R. J. Saunders. "Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures". *National Tax Journal*. Vol. XVIII, (março 1965), pp. 50-58.
- Goffman, Irving J. "On the Empirical Testing on Wagner's Law: A Technical Note". *Public Finance*. Vol. XXIII, nº3, (1968), pp. 359-364.

- Gupta, Shibshankar B. "Public Expenditures and Economic Development – A Cross-Section Analysis". *Finanzarchiv, N. F.* Vol. 27, (outubro 1968), pp. 26-41.
- Gupta, Shibshankar B. "Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Series Analysis". *Public Finance.* Vol. XXII, nº4, (1967), pp. 423-461.
- Head, J. G. "Public Goods and Public Policy". *Public Finance.* Vol. XVII, nº3, (1963) pp. 197-219.
- Lotz, J. R. e E. R. Morss. "Measuring Tax Effort in Developing Countries". *International Monetary Fund Staff Papers.* Vol. XIV, (novembro 1967), pp. 478-492.
- Lotz, J. R. "Patterns of Government Spending in Developing Countries". *Manchester School of Economic and Social Studies.* Vol. XXV, nº2, (Junho 1970), pp. 119-144.
- Martin, Alison e W. A. Lewis. "Patterns of Public Revenue and Expenditures". *Manchester School of Economic and Social Studies.* Vol. XXIV, (setembro 1965), pp. 203-244.
- Rezende, F. A. "A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro". *Pesquisa e Planejamento.* Vol. 1, nº2, (dezembro 1971), pp. 235-282.
- Rezende, F. A. "Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo". *A Economia Brasileira e suas Perspectivas* (Rio de Janeiro: APEC, 1971).
- Scott, Anthony. "The Economic Goals of Federal Finance". *Public Finance.* Vol. XIX, nº3, (1964), pp. 241-288.
- Thorn, Richard S. "The Evolution of Public Finances During Economic Development". *Manchester School of Economic and Social Studies.* Vol. XXXV, Rio, (1967) pp. 15-53.
- Tullock, Gordon. "Federalism: Problems of Scale". *Public Choice.* Vol. VI, nº2 (primavera, 1969), pp. 17-29.
- Weidenbaum, Murray L. "Federal Aid to State and Local Governments: The Policy Alternatives". *Range of Alternatives for Fiscal Federalism.* Joint Economic Committee, Vol. II, (julho 1967).

Williamson, J. G. "Public Expenditure and Revenue: An International Comparison". *Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. XXIX, (janeiro 1969) pp. 43-56.

Material não publicado

Bahl, Roy W. *Quantitative Public Expenditure Analysis and Public Policy*. Boston: National Tax Association, (setembro 1969).

Culyer, A. J. *Appraising Government Expenditure on Health Services: The Problems of "Need" and "Output"*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

Gendt, Rien Van. *PPBS in Education and the Need for a Look – out Function*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

Huet, Philippe. *Contribution a l'Étude des Relations entre l'Analyse Coûts-avantages et le Budget de Programmes*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

Laurov, V.V. *Problems of Socio-economic Forecasting and the State Budget of the Socialist Countries*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

Niskanen, William A. *Why New Methods of Budgetary Choices? Administrative Aspects*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

Peacock, Alan T. *New Methods of Appraising Government Expenditure: An Economic Analysis*. International Institute of Public Finance, Congresso de Nuremberg, 1971.

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL – SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA, por Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L.L. de Castro e Silva.

Avaliação econômica da experiência brasileira de colonização, promovida pelo Governo (Federal e dos Estados) e pela iniciativa privada, no passado recente. Panorama histórico e geográfico da colonização brasileira nos últimos 40 anos. Estimativa dos custos de colonização, especialmente dos empreendimentos do Governo Federal.

DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE, por George Patrick.

Identificação e quantificação dos fatores responsáveis pelo aumento da produção agropecuária da região no passado. Fontes potenciais de crescimento e obstáculos a um desenvolvimento mais rápido da área. Sugestões de programas e políticas para acelerar o desenvolvimento da agricultura nordestina.

ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA – UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE, por Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.

Análise do financiamento da Previdência Social no Brasil comparado aos padrões internacionais. Estudo de evolução dos empregos locais nos últimos vinte e cinco anos, seguido de estimativas do salário real médio na indústria. A idéia central do trabalho é a proposição de uma forma alternativa de financiar a Previdência Social reduzindo o custo de mão-de-obra, de modo a propiciar meios de absorção de mão-de-obra. Procura avaliar a sensibilidade de demanda por mão-de-obra em relação ao seu custo utilizando métodos econométricos.