

UNIDADE 4

DESPESA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Classificar e avaliar as despesas públicas, o que inclui os investimentos produtivos;
- ▶ Reconhecer como essas despesas afetam a renda dos agentes econômicos; e
- ▶ Descrever como os tributos e as despesas afetam a renda das pessoas no Brasil.

ESTRUTURA DA DESPESA

Prezado estudante!

As despesas públicas podem ser classificadas de vários modos. Em que funções o governo gasta? O que queremos dizer quando classificamos os gastos em correntes e de capital? A sociedade tem de decidir politicamente o tamanho relativo do setor público e do setor privado, embora condicionada pelas características dos bens, conforme nossa discussão da Unidade 2? O Estado tem de produzir diretamente todos os bens e os serviços que disponibiliza a sociedade? Como avaliar os investimentos públicos? Os gastos afetam direta e indiretamente a renda das pessoas? Como incidem os gastos e como eles interagem com a incidência dos impostos?

Lembre-se de que estamos à disposição para o esclarecimento de dúvidas. Bons estudos!

As despesas públicas são classificáveis em vários critérios, dos quais veremos os de finalidade e de natureza, todos previstos na legislação orçamentária. Segundo a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, suas modificações e normas complementares, as despesas são classificadas também segundo a instituição executora e os programas (BRASIL, 1964). Essas classificações facilitam a busca de alocações de verbas para determinada finalidade e de interesse regional. Assim, uma verba para a construção de uma ponte em uma cidade qualquer pode ser buscada no Ministério dos Transportes, por exemplo.

Começemos pela classificação das despesas públicas segundo sua **finalidade**, de forma a retratar as áreas de ação governamental. Essas despesas são agrupadas no orçamento por funções e subfunções. Dentro dessas subfunções há ainda programas e projetos específicos. Por exemplo, a função saúde inclui, entre outras, as subfunções:

Leia mais sobre essa lei em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 7 fev. 2011.

Essa lista é baseada na classificação para 2006, obtida no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional em Série Histórica de Receitas e Despesas disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp. Acesso em: 15 out. 2010.

- ▶ Atenção Básica;
- ▶ Assistência Hospitalar e Ambulatorial;
- ▶ Suporte Profilático e Terapêutico;
- ▶ Vigilância Sanitária;
- ▶ Vigilância Epidemiológica; e
- ▶ Alimentação e Nutrição.

São as finalidades das despesas que guiam a técnica do **orçamento-programa**. Por essa técnica, a ênfase na classificação dos gastos está em como atingir metas pré-determinadas pelo governo. Assim, as contas são estabelecidas de modo a permitir que sejam identificados os recursos efetivamente alocados a um determinado programa, que podem envolver múltiplos projetos, independentemente do órgão em que é feito o gasto.

Podemos imaginar um programa da área da saúde em que outros ministérios do Governo Federal, além do próprio Ministério da Saúde, também estejam envolvidos. Por exemplo, se houver uma região do País com alguma epidemia, os ministérios militares podem ser chamados a dar apoio ao mesmo programa. Essa junção de esforços pode garantir que a finalidade do programa seja atingida da melhor forma, ou seja, que o programa seja **eficaz**. Ao mesmo tempo, essa junção de informações contábeis sobre o programa permite uma avaliação quanto aos custos incorridos para atingir a finalidade do programa de forma **eficiente**.

A classificação pela **natureza** do gasto põe em destaque se o gasto é apenas para manter o governo em funcionamento ou para redistribuição de renda, que é o caso das **Despesas Correntes**, ou se há investimentos que alteram o estoque de capital da sociedade, as **Despesas de Capital**. As despesas correntes incluem categorias econômicas como Pessoal e Encargos Sociais e Juros e Encargos da Dívida, além de itens, como custeio e transferências. As despesas de capital incluem Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida e Reserva de Contingência (GIACOMONI, 2007). Essa classificação tem em vista o impacto do setor público sobre os níveis de atividade e de emprego da economia.

Para lembrar o papel dos gastos e da tributação na estabilização do nível de emprego, releia as partes relevantes da disciplina *Macroeconomia*, especialmente a discussão sobre política fiscal na Unidade 6.



Essa estrutura de despesas varia com o tempo e reflete o próprio estágio de desenvolvimento econômico do País. Em países mais pobres predominam as despesas correntes, pois o setor público tem uma base menor para aplicar tributos, sobrando menos recursos para os gastos de capital. O setor público brasileiro, por conta dos ajustamentos fiscais com vistas a controlar o processo inflacionário das últimas décadas, ficou com margem estreita para os gastos de capital em décadas recentes. Por isso, a venda de várias empresas estatais, especialmente no período entre 1994 e 2002, e o recurso à Parceria Público-Privadas (PPP), ainda mantido, para aumentar a capacidade de investimento em infraestrutura, sob coordenação estatal, como veremos a seguir.

Você cursará duas disciplinas em que o orçamento e o planejamento públicos serão esmiuçados: no Módulo 5, Planejamento e Programação na Administração Pública, e no Módulo 6, Orçamento Público. Você terá, então, a oportunidade de estudar detalhadamente a estrutura orçamentária brasileira e verá que nossa legislação orçamentária é consistente com a técnica do orçamento-programa.

O ESTADO COMO PRODUTOR

Em caso de dúvida, releia o que foi discutido, na Unidade 2, sobre bens rivais, bens exclusivos e externalidades.

Na escolha entre produzir ou não um bem qualquer pelo setor público, há dois elementos a considerar. Primeiro, a Teoria dos Bens Públicos, com base nas características de rivalidade e de exclusão, é uma explicação pelo lado da demanda e não pelo da produção ou da oferta. Isso significa que a decisão sobre produzir ou não tais bens pelo setor público é explicável por outras características. Há, portanto, uma diferença essencial entre **produção e provisão**. Por exemplo, os serviços de saúde que tenham efeitos generalizados, como o de combate a endemias, poderiam ser pagos pelo Estado, mas com produção feita por empresas privadas. Estradas de rodagem são em geral construídas pelo setor privado, mas a provisão dessa infraestrutura é pública. Fora as estradas com pedágio, a provisão dos serviços dessas estradas é gratuita. Na maioria dos casos, a venda direta do serviço seria inviável pela dificuldade de exclusão de beneficiários que se recusassem a pagar por ele. Outro exemplo é o combate ao mosquito da dengue, que poderia ser feito por empresas especializadas, com a contratação via licitação pública. Nesse caso, a produção seria privada e a provisão seria pública. Essa produção privada poderia ser tanto via empresas privadas com fins lucrativos quanto via entidades privadas sem fins lucrativos. Agora, se o próprio governo usa um corpo de funcionários públicos, se adquire e se administra os bens de capital necessários para esse serviço, então, o próprio governo produz e provê o serviço. As duas soluções seriam equivalentes na viabilização do serviço, na suposição de custos efetivos similares.

A escolha de manter a produção no setor público tem mais a ver com decisões de Administração Pública. Ela depende da eventual diferença de custos na produção de um dado bem no setor

público *versus* no setor privado. Da discussão de anos recentes sobre a transição das economias socialistas para economias de mercado ficou claro que um elemento essencial para a eficiência relativa entre empresas públicas e privadas é o grau de concorrência que elas enfrentam. Por exemplo, a Petrobras enfrenta concorrência a suas operações internacionais; e o Banco do Brasil está sujeito a um razoável grau de concorrência com outros bancos no próprio País, embora a criação de novos bancos tenha restrições legais, enfraquecendo esse efeito. Assim, uma empresa privada que tenha alto poder de mercado, isto é, que enfrente pouca concorrência, terá incentivos para se tornar ineficiente e oferecer produtos mais caros e de pior qualidade. Colocado de uma forma simples, o comprador fica sem a opção de pegar o telefone e consultar outra empresa quanto ao preço e à qualidade de um dado produto.

Essa pouca concorrência envolve, muitas vezes, o loteamento do mercado por pouquíssimas empresas, cada uma atuando como única vendedora em sua área de operação. Alguns de vocês devem se lembrar dos automóveis-carroças produzidos no Brasil anos atrás por causa da pouca concorrência no setor automobilístico brasileiro. O mercado brasileiro de automóveis era dominado por poucas empresas internacionais que operavam com barreiras à concorrência externa, o que mudou significativamente a partir dos anos 1990 com a entrada de novas empresas no setor.

Do mesmo modo, a maior parte das organizações do setor público tem monopólio na produção e na venda de seus produtos. Com provisão gratuita, o financiamento é feito via orçamento público. Assim, por conta da possível ineficiência do setor público, também existem **falhas de governo**. Isso se deve principalmente a sua lentidão em se ajustar a mudanças na estrutura de demandas de serviços públicos e na tecnologia de sua produção.

Outra causa de ineficiência do setor público é que as organizações públicas não estão expostas à ameaça de falência. Em caso de ameaças desse tipo, há sempre o socorro possível pelo orçamento público. Independentemente da qualidade do serviço, os cidadãos não têm poucas opções. Em alguns casos, é até possível a substituição. Por exemplo, se os serviços de correio são muito lentos,

há espaço para serviços privados concorrentes para o transporte de correspondência mais ágil e de maior valor.

Essa ineficiência ainda tem a ver com os mecanismos de decisão coletiva em regimes políticos democráticos. As decisões são feitas por regras de maioria tanto na escolha de representantes quanto nas decisões destes. A literatura da escolha pública mostra que nem sempre essas decisões são consistentes com as preferências dos cidadãos. Isso abre espaço para a **influência de grupos de interesse específicos**, que distorcem as decisões coletivas em seu favor. Em um regime autoritário, o espaço para os interesses específicos é maior ainda.

Essa é uma forma de interpretar as consequências da hegemonia de uma fração de classe, segundo a teoria gramsciana. Caso queira, releia a Unidade 1.

Vimos, na Unidade 2, que o Estado regulamenta setores econômicos que produzem utilidades públicas. Outra possibilidade para o controle das utilidades públicas é a produção desses serviços pelo próprio setor público. Em algumas situações, a atividade privada é estatizada. Uma das razões para isso são os altos subsídios pagos às empresas reguladas, que estimulam o avanço de propostas estatizantes no processo político. Por exemplo, ao final do século XIX, o Brasil estimulou a construção de ferrovias pelo setor privado com subsídios. Nas décadas seguintes, o sistema ferroviário foi totalmente estatizado. Ao longo do século XX, a qualidade do serviço estatizado piorou por problemas administrativos e o consequente aumento de custos operacionais. Em boa medida, isso se deu em consequência da falta de novos investimentos em um período de crise orçamentária vivida pelo setor público, especialmente durante a alta inflação. Nos anos 1990, o setor ferroviário voltou a ser privatizado, novamente com subsídios ao retorno do capital.

Ainda nos anos 1990, o Brasil embarcou em um forte programa de privatização de empresas estatais e até do setor financeiro estadual. Isso decorreu da falta de recursos para melhorar as contas públicas do País em um período em que o processo político gradualmente incorporou a visão de que seria preciso diminuir o **déficit público** como parte do esforço de combate à inflação.

Você verá uma discussão sobre déficits mais adiante.

De fato, houve também um pouco de influência internacional, especialmente da experiência bem-sucedida da Inglaterra, que privatizou em larga escala nos anos 1980. Essa experiência foi seguida por países socialistas, como a China, e, depois, por países

do antigo bloco soviético, o que levou a novas concepções para a Administração Pública nos demais países.

Uma alternativa à produção pública são as **PPPs**. Essas parcerias são um arranjo em que o Estado dá concessões para empresas privadas explorarem certas atividades, como a manutenção ou a construção de estradas, de hospitais e de prisões, sob supervisão estatal. Isso é o que o Brasil já havia praticado ao garantir a lucratividade das organizações ferroviárias no final do século XIX. Se houver cobrança de tarifas de usuários, quando a exclusão é possível e decidida politicamente, o setor público pode eventualmente cobrir insuficiência de receita. Essa parceria é uma forma de dar ao Governo maior capacidade de provisão de serviços públicos ao mesmo tempo que busca mais eficiência em suas atividades.

Com a PPP na área de **infraestrutura***, o controle da atividade fica nas mãos do setor privado, mas o Estado participa na definição dos preços de venda dos serviços, garantindo preços sociais via subsídios ou garantia de retorno ao capital. A infraestrutura de transportes também envolve várias possibilidades. Uma delas é o Estado repassar ao setor privado uma rodovia já existente para que este faça sua manutenção em troca de pagamento de pedágios pelos usuários. Outra opção é o setor privado construir a estrada e ganhar o direito de cobrar pedágio por um período longo o suficiente para recuperar o investimento com lucros. Após esse período, a estrada pode passar para o Estado ou ser novamente repassada ao setor privado para fins da manutenção.

O acesso universal aos serviços estatais de saúde, como determinado constitucionalmente a partir de 1988, tem consequências inesperadas. Como o atendimento médico é um bem privado puro, há a possibilidade de esse serviço ser atendido por empresas privadas. Contudo, a alta incerteza envolvida na necessidade desse serviço torna-o objeto de proteção por seguro, do mesmo modo que a proteção contra acidentes de automóveis ou incêndios de imóveis. A opção de ter o acesso ao atendimento público gratuito, contudo, induz muitas pessoas, mesmo com condições financeiras para tal, a não fazerem seguro privado na área da saúde. Isso cria um excesso de demanda de serviços públicos, sem contar que a gratuidade tende

***Infraestrutura** –
 “conjunto de instalações e equipamentos empregados na extração, transporte e processamento de matérias-primas essenciais, nos meios de treinamento da força de trabalho e na fabricação de bens de capital.” Fonte: Sandroni (1999).

Considere o preço nulo num gráfico de demanda e veja qual será a quantidade demandada correspondente.



a levar à **quantidade demandada** máxima, restrita apenas pelos inconvenientes de filas e de queda de qualidade do serviço pelo congestionamento do sistema.

Com o acesso universal, o País fez a opção política de usar o sistema de atendimento médico público como instrumento adicional de correção da distribuição de renda. Nesse contexto, as PPPs são um instrumento a mais para carrear investimentos e melhorar a eficiência do sistema, com subsídios que facilitam o acesso de pessoas mais pobres aos serviços de saúde. Mesmo assim, na busca da solução do problema de excesso de demanda, o custo de oportunidade da perda de tempo nas longas filas são também parte dos custos sociais. No caso das filas, o custo de oportunidade é dado em termos de tempo de trabalho ou de lazer perdido, que varia conforme a renda.

AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

As despesas com infraestrutura complementam os bens de capital privados, afetando os custos de produção do setor. Os serviços dessa infraestrutura, nos níveis e na qualidade adequados, permitem a obtenção de custos privados competitivos, quando comparados aos padrões internacionais. Os investimentos públicos podem ser feitos tanto na produção de serviços pelo próprio setor público quanto pela provisão com produção privada.

O crescimento sustentado de uma economia está presente quando os investimentos produtivos aumentam a capacidade de produção das empresas de forma sustentada ano após ano. O crescimento econômico sustentado da economia de um país, no entanto, difere das flutuações temporárias do PIB e do nível de emprego. Essas flutuações envolvem tanto períodos de desaceleração do nível de atividade quanto de alto crescimento do PIB. É no nível sustentado de crescimento da economia que temos a situação de pleno emprego e de uso normal da capacidade produtiva das empresas, sem pressões inflacionárias.

Os investimentos que garantem o crescimento sustentado decorrem, em grande parte, das decisões das empresas quanto a se arriscarem, ampliando sua capacidade produtiva e conseguindo atrair financiamento do mercado financeiro, que pode ser tanto de lucros não distribuídos aos acionistas quanto de investidores que compram novas ações. Além disso, essas empresas podem tomar empréstimos de longo prazo no mercado financeiro.

No Brasil, o financiamento de longo prazo é, em grande parte, feito com recursos públicos. Uma das principais fontes desse financiamento é o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Por meio do BNDES e de outras instituições financeiras com ele coligadas,

Para uma descrição do FAT, de suas fontes de recursos e de seu uso, visite o sítio do BNDES disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/. Acesso em: 22 out. 2010.



uma parte importante do FAT financia empresas públicas e privadas. O investimento público complementa o investimento privado ao garantir a infraestrutura necessária às atividades econômicas em geral. Nas decisões sobre investimentos públicos, uma preocupação fundamental é com o uso eficiente dos recursos, de acordo com os planos dos políticos em exercício. Esses planos em princípio refletem as escolhas eleitorais dos cidadãos.

Como podemos avaliar os investimentos públicos?

Você terá a oportunidade de estudar detalhadamente a avaliação de projetos públicos na disciplina *Elaboração e Gestão de Projetos* do Módulo 6.

Um dos instrumentos usados para avaliar os investimentos públicos é a **análise de custo-benefício**. Para dado projeto de investimento, os técnicos estimam o valor de todos os benefícios e os custos, levando em consideração os aspectos de financiamento. Como são projetos públicos, a avaliação vai além dos itens estimáveis por preços de mercado. Há externalidades decorrentes de bens não rivais para os quais são necessárias estimativas monetárias tanto pelo lado dos benefícios quanto dos custos. Isso torna a avaliação bem mais complexa do que em avaliações privadas de projetos de investimentos. Além disso, na análise de custo de oportunidade do capital, a análise financeira deve ser feita do ponto de vista das gerações futuras e não apenas do ponto de vista da geração presente.

Essas dificuldades podem levar a avaliações arbitrárias dos projetos públicos, tornando-as sujeitas às preferências pessoais do avaliador. Assim, essa análise tem sido vista como apenas um dos elementos considerados nas decisões. Na verdade, pelo que estudamos sobre o processo político, sabemos que em última análise as decisões dependem de preferências políticas que refletem aproximadamente as preferências dos cidadãos. Com a competição política, os interesses particulares que desviam as decisões públicas do interesse da maioria podem ser explorados por partidos políticos e por grupos de interesse de oposição.

REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Além da provisão e até da própria produção de bens e de serviços, o Estado também promove a **redistribuição de renda**. Na realidade, em qualquer ação estatal com cobrança de tributos para a provisão de serviços públicos é quase impossível ter um alinhamento exato entre o que é cobrado de um cidadão e o que ele recebe de benefícios, considerado o pacote completo de benefícios públicos. Mas o que chama mais atenção do ponto de vista político é a redistribuição de renda na forma monetária.

Na perspectiva da classificação de bens da Unidade 2, a redistribuição de renda pode ser tanto um bem rival quanto não rival. É um bem rival quando as pessoas doam recursos diretamente, especialmente as pessoas de baixa renda, ou indiretamente, via instituições filantrópicas. Há uma ligação direta entre o que ocorre à pessoa ou ao grupo que recebe o donativo e a satisfação pessoal do doador. É um bem não rival quando levamos em conta a **distribuição de renda, entendida em sentido estatístico** (TAVARES, 2009). A não rivalidade decorre de todas as pessoas, ao mesmo tempo, serem afetadas por mudanças na distribuição de renda. Algumas pessoas estão de fato dispostas a pagar pela redistribuição, de modo a diminuir as desigualdades, independentemente da motivação que as leva a isso, se por razões humanitárias ou por simples medo de mudança social violenta. Podemos presumir, a partir das discussões que realizamos na Unidade 1, que o processo político reflete as preferências da maioria dos cidadãos também quanto à redistribuição de renda.

Revise o conceito de distribuição de frequência na Unidade 2 da disciplina *Estatística Aplicada à Administração*. Esse conceito estatístico é a base para medir a concentração de renda.

Como o Estado pode redistribuir renda?

Para mais informações sobre o Bolsa-Família, visite o sítio do Ministério do Desenvolvimento Social disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 15 out. 2010.



Há várias formas de redistribuir renda promovidas pelo setor público, tanto para minimizar o número de pessoas em situação de pobreza absoluta quanto para corrigir a distribuição de renda. O Estado pode gastar diretamente com as pessoas, como no programa Bolsa-Família, oferecer empréstimos subsidiados para habitação, educação e atividades econômicas de interesse social ou promover renúncias fiscais. A seguridade social no Brasil garante o acesso universal aos serviços de saúde, com financiamento público. Os serviços de saúde, como vimos na Unidade 2, envolvem a característica da rivalidade, exceto nos casos de doenças transmissíveis que podem se tornar endemias. Nesses casos, há grande possibilidade de redistribuição de renda, dos contribuintes de renda mais alta para os beneficiários dos serviços de saúde.

Veja tipos e valores de subsídios e subvenções econômicas, segundo a Secretaria de Orçamento Federal, no item 6, disponível em: <tinyurl.com/d35pmj>. Acesso em: 22 out. 2010.



Uma segunda forma de redistribuir renda é pela isenção de impostos ou pelo **subsídio** a certos bens ou serviços. Subsídios podem ser interpretados como impostos negativos. Por exemplo, se o governo transferir recursos para atividades culturais, de forma a diminuir os preços desses espetáculos, isso equivale a deslocar a curva de demanda para cima nas Figuras 3 e 4, respectivamente encontradas nas seções *A Incidência Econômica*, na Unidade 3, e *A evolução e a Sustentabilidade da Dívida Pública*, na Unidade 5, aumentando a quantidade de equilíbrio. Do mesmo modo, o crédito subsidiado, via bancos públicos, oferecido tanto a empresas públicas quanto a empresas privadas, com base em recursos públicos, é uma forma de gerar maiores dividendos políticos e lucros privados e de beneficiar os trabalhadores que conseguirão os novos empregos gerados pelo crescimento da atividade econômica. A discussão do correspondente aumento de renda real, nesses casos, pode ser feita com o mesmo aparato teórico usado para a incidência econômica de impostos.

Outra forma de redistribuição de renda no Brasil é pela inclusão de pessoas idosas de baixa renda no sistema previdenciário, mesmo que nunca tenham contribuído para esse sistema. É um programa que envolve déficits na previdência, mas que tem ajudado a tirar da pobreza a maioria dessas pessoas.

Quando mais beneficiários são incluídos no sistema como aposentados, ocorre um aumento de despesas, que deverão ser cobertas por aumentos das cobranças de tributos dos trabalhadores da ativa ou por outras fontes tributárias. Essa inclusão previdenciária é parte dos programas de redistribuição de renda do País, embora, a rigor, a previdência possa ser estruturada sem envolver redistribuição de renda.

No Brasil, a previdência social é parte da **seguridade social**. A seguridade social inclui, além disso, o acesso universal à saúde, à assistência social e ao seguro-desemprego, o que a associa à redistribuição de renda.

A previdência social envolve um tipo de externalidade diferente. Quando se é jovem, há incerteza quanto ao nível de renda que se terá na velhice. Uma opção é poupar o suficiente para essa fase da vida. Contudo, não é possível prever a duração da vida. Uma alternativa é fazer um seguro para cobrir eventuais faltas de renda por conta de vida mais longa do que o esperado quando jovem. O ideal seria que todos fizessem um seguro de garantia de renda para essa fase da vida, independentemente do que cada um conseguisse poupar durante os anos de trabalho. O seguro seria apenas uma garantia de não passar necessidades na velhice.


Quando se é jovem, os anos da velhice ainda estão muito longe e tais rendimentos valem muito pouco no presente. A tendência é que um grande número de pessoas não poupe o suficiente e deixe para fazer esse tipo de seguro muito mais tarde. É por isso que os planos de previdência privada cobram mensalidades bastante baixas de quem entra nesses planos ainda jovem. Contudo, como poucas pessoas fazem o seguro quando jovens, as mensalidades tendem a ficar muito altas para que a empresa de seguros possa cobrir os altos custos do seguro apenas para pessoas mais velhas. Isso leva a mensalidades mais altas também para os poucos jovens que entram cedo no sistema, afastando-os mais ainda desse mercado. Sem o sistema de previdência pública, haveria um número talvez muito alto de pessoas em situação de necessidade na velhice por conta dessa externalidade negativa associada à baixa entrada espontânea de jovens trabalhadores no sistema de seguro previdenciário. Essa é

A seguridade social brasileira está definida no artigo 194 da Constituição Federativa de 1988.



uma possível explicação para o fato de que a estatização desse tipo de seguro começou cedo na Europa, ao longo do século XIX. Com a estatização veio a obrigatoriedade de se adquirir o serviço.

No Brasil, o Estado cobra uma fração dos salários de todos os que trabalham formalmente, que são aqueles com registro na carteira de trabalho, para cobrir as despesas daqueles que já estão aposentados ou de seus dependentes, na forma de pensões. Esse sistema ou **regime de repartição** envolve redistribuição de renda dos que trabalham para os que estão aposentados. Cada geração financia a aposentadoria da anterior, na suposição de que na sua vez receberá da geração seguinte. O Estado é o fiador do sistema. Desequilíbrios podem ser causados por eventual defasagem no crescimento do salário médio e no crescimento da força de trabalho formal em relação ao crescimento no número de aposentados e pensionistas. Nessas situações, faltam recursos e o Estado cobre a diferença com financiamento a partir dos demais tributos. Mas quando sobram recursos, como já aconteceu no passado, o Estado os redireciona a outros fins. Por conta desses ajustes periódicos, as regras quanto à idade em que o trabalhador pode se aposentar e quanto às contribuições são alteradas, como parte de frequentes reformas previdenciárias.



Veja no sítio do Ministério da Previdência Social as transparências de uma apresentação de 2007 sobre as regras de aposentadoria e a situação financeira do sistema disponível em: <tinyurl.com/ddtx8o>. Acesso em: 16 dez. 2010.

Um sistema alternativo de previdência, que não envolve redistribuição de renda, é o **regime de capitalização**. Cada trabalhador poupa e aplica numa conta individualizada durante o período em que trabalha e depois retira valores mensais durante a aposentadoria. Isso é feito em grupos e o administrador do fundo, com base em expectativas de vida dos membros do grupo, ajusta as retiradas. Nesse caso, não há redistribuição entre gerações e nem necessidade de participação estatal para absorver os resultados. O regime de capitalização é o utilizado pelos fundos de previdência privada. Mais recentemente, uma mudança na legislação previu a adoção do regime de capitalização também para os funcionários públicos. Como no setor privado, isso valerá para o salário acima do teto de contribuição do regime de previdência pública.

INCIDÊNCIA DE IMPOSTOS E GASTOS PÚBLICOS

Até agora, discutimos incidência de um ponto de vista individual. Mas do ponto de vista da sociedade em sua totalidade, qual é a consequência dos ajustes de preços e de quantidades compradas e vendidas por conta da incidência econômica dos impostos? Sabemos que as despesas públicas, dependendo de sua finalidade, beneficiam preferencialmente grupos específicos. Então, será que podemos falar em uma incidência dos dois lados do orçamento público?

Quando falamos em incidência, devemos perguntar o que acontece ao poder de compra do consumidor, que os economistas chamam de renda real. Com uma mesma renda monetária, o aumento de preços de comprador leva a menores quantidades dos bens usualmente comprados. Essa menor renda real do consumidor é que efetivamente libera os bens e os serviços que serão apropriados pela sociedade via setor público. Em uma medição de mudanças de renda real, queremos saber como variam as quantidades de bens e de serviços em média, pois as alterações de preços de diferentes mercadorias podem levar a aumentos de quantidades para alguns bens e a diminuição para outros. Discutir incidência econômica significa, então, a comparação dos atuais preços recebidos pelos vendedores e pagos pelos compradores com o preço que reapareceria se o imposto fosse retirado.

A seguir, medimos como a renda real das pessoas muda por conta dos impostos. Esse cálculo é difícil, mas é uma área importante da pesquisa econômica e há muitas estimativas. Os resultados obtidos até agora não têm sido muito conclusivos, mas impostos sobre a propriedade e sobre a renda tendem a penalizar mais fortemente os mais ricos, enquanto que os impostos sobre vendas de bens e

de serviços penalizam relativamente os mais pobres. Impostos sobre a propriedade, como o IPTU e o IPVA, acabam associados mais fortemente a quem tem propriedades de maior valor. Já impostos como o ICMS estão associados mais a gastos básicos de alimentação e de vestuário. Juntamente com outros gastos básicos, esses representam uma fatia maior do orçamento das pessoas de renda mais baixa, mesmo que as alíquotas dos impostos sejam mais baixas.

O estudo de Gaiger-Silveira (2008) sobre incidência econômica avalia a incidência da tributação direta e indireta no Brasil. Os tributos diretos incidem sobre todas as formas de renda. São eles as contribuições previdenciárias e os impostos sobre a propriedade, tanto de imóveis quanto de veículos. Os impostos indiretos são:

- ▶ o ICMS;
- ▶ o IPI;
- ▶ o PIS;
- ▶ a Cofins; e
- ▶ a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

No caso desses impostos indiretos, Gaiger-Silveira (2008) supõe que todos os impostos são transferidos para frente, como na Figura 2, da seção *A Incidência Econômica* da Unidade 3. Já para os impostos diretos, a suposição é que eles incidem integralmente sobre os vendedores. Essas suposições são uma simplificação para viabilizar o estudo, refletindo uma aproximação às verdadeiras curvas de oferta e de demanda, que variam bastante entre diferentes bens e serviços.

O estudo mostra como iria variar a renda real das pessoas em cada faixa de renda caso os impostos fossem retirados. Claramente, isso não seria possível, pois a sociedade viraria um caos sem o governo, sem articulação social. É apenas um experimento imaginário para termos uma ideia da incidência. Como mostra a Tabela 2, a seguir, os impostos indiretos penalizam mais pesadamente as classes de renda mais baixa, enquanto que os impostos diretos fazem o contrário. Por exemplo, no grupo dos 10% de pessoas com os rendimentos mais baixos, a retirada da tributação indireta daria um ganho de 29,1%

A Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, instituiu a CIDE-Combustíveis, ou seja, a CIDE incidente sobre a importação e a comercialização de diferentes formas de combustíveis. Veja mais em: <tinyurl.com/d6ktl2>. Acesso em: 22 out. 2010.

e de apenas 3,7% por conta da retirada dos impostos diretos, com um efeito total de 32,8%. Veja agora que para os 10% mais ricos o mesmo tipo de ganho seria de apenas 22,7%. Se você colocar os impostos de volta, perceberá como o conjunto dos impostos é mais pesado para os mais pobres. Portanto, os impostos indiretos fazem com que o sistema tributário penalize mais as classes de renda mais baixa. Esse resultado é usualmente descrito como o de um **sistema tributário regressivo**.

Essa estimativa da incidência econômica, contudo, mostra uma incidência média claramente inferior à carga tributária, cujas estimativas foram mencionadas na Unidade 2. A carga tributária dá uma ideia de quanto de recursos é retirado do setor privado para uso pelo setor público. O fato de os cálculos apresentados na Tabela 2 mostrarem uma incidência menor do que a carga tributária para todas as faixas de renda é uma evidência de que nem todos os tributos foram considerados. É preciso lembrar que a carga tributária é estimada com base na arrecadação tributária.

Tabela 2: Brasil – Incidência econômica segundo tributos diretos e indiretos

DÉCIMO DE RENDA	TRIBUTAÇÃO INDIRETA	TRIBUTAÇÃO DIRETA	TRIBUTAÇÃO TOTAL
1º	29,1%	3,7%	32,8%
2º	24,2%	2,8%	27,0%
3º	20,7%	4,1%	24,8%
4º	19,4%	4,5%	23,9%
5º	18,3%	4,9%	23,2%
6º	17,6%	5,7%	23,3%
7º	16,4%	6,9%	23,3%
8º	16,4%	7,7%	24,1%
9º	14,6%	8,8%	23,4%
10º	10,7%	12,0%	22,7%

Fonte: Adaptada de Gaiger-Silveira (2008)

Um aspecto ainda a ser considerado quanto à incidência de impostos e gastos públicos é o impacto que os impostos têm sobre a destinação de recursos para fins produtivos. Na Figura 3, da seção *A Incidência Econômica* da Unidade 3, por exemplo, você viu que a presença do imposto faz com que se produza e se consuma menor

quantidade daquela mercadoria. Impostos que incidem sobre a renda do trabalho podem afetar até no quanto as pessoas investem na própria formação. Essa formação, que é um tipo de capital, o capital humano, ajuda no desenvolvimento econômico, portanto, o menor investimento nele traz claros prejuízos futuros ao país. Por fim, tributos sobre a remuneração do capital afetam a escolha entre consumo e poupança, e estes afetam o nível de investimento em capital no longo prazo. O principal problema, nesses casos, é que os preços pagos pelos compradores deixam de refletir os custos de produção e de sacrifício pessoal envolvidos na produção dos bens e dos serviços transacionados no mercado. Isso gera **ineficiência econômica**. A renda total do país poderia ser maior e as pessoas poderiam consumir mais, mesmo levando em consideração os bens e os serviços públicos que o governo põe à disposição das pessoas com os recursos tributários. Embora seja difícil calcular isso, é um ponto importante a ser levado em consideração nos cálculos de incidência econômica ou fiscal e em discussões de reforma tributária.

Boa parte dos impostos é gasta em bens e em serviços recebidos sem pagamentos diretos pela coletividade. Dependendo de como o gasto é feito, pode haver uma diferença entre os benefícios de serviços públicos que cada pessoa recebe e aquilo que ela paga. Logo, um cálculo mais rigoroso de incidência, a chamada **incidência fiscal**, ou orçamentária, deveria levar isso em consideração, embora seja extremamente difícil de fazê-lo. Os exemplos mais óbvios de se alocar benefícios de despesas públicas são os da construção e da manutenção das vias públicas de livre acesso, os serviços de justiça e de policiamento, a educação gratuita, a saúde pública etc. Direta ou indiretamente os contribuintes são beneficiados por tais gastos, sendo que o benefício indireto acontece quando os benefícios do serviço público acabam incorporados, em geral via redução de custos, aos produtos de empresas privadas.

Gaiger-Silveira (2008), além de estudar a incidência econômica de impostos, também estuda o impacto de gastos assistenciais, incluindo programas como previdência rural, Bolsa-Família e alguns programas similares. Ele conclui que pelo menos esses itens dos gastos públicos são insuficientes para alterar o grau de regressividade

da incidência tributária. Para uma análise mais completa, ele deveria considerar também o restante das despesas públicas, mas isso não foi considerado, dados os objetivos mais limitados do estudo e também as grandes dificuldades envolvidas nessa tarefa.

Assim, se consideramos não apenas a incidência econômica dos tributos, mas também a incidência dos gastos públicos, temos uma representação melhor dos efeitos do setor público sobre a renda real das pessoas.

Dadas as dificuldades na elaboração de estudos de incidência econômica e fiscal, é via processo político que os sacrifícios e os benefícios da atividade pública serão estimados e periodicamente redistribuídos. Isso ocorre anualmente na discussão do orçamento público e, com menos frequência, nas reformas tributárias.

Complementando...

Para ampliar seus conhecimentos sobre o que estudamos nesta Unidade, faça as leituras indicadas, a seguir:

- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Na parte IV dessa obra, você pode satisfazer sua curiosidade sobre a técnica do orçamento-programa.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. O capítulo 5 dessa obra também aborda a técnica do orçamento-programa. E o capítulo 6 discute a análise de custo-benefício, incluindo suas limitações.
- 📌 *Fundamentos de Economia* – de José L. Carvalho *et al.* No capítulo 6 do volume 1 dessa obra, você encontra uma discussão introdutória sobre as falhas de governo.
- 📌 *Introdução à Microeconomia* – de Joseph Stiglitz e Carl E. Walsh. O capítulo 6 dessa obra também aborda as falhas de governo.
- 📌 *Finanças Públicas* – de Fábio Giambiagi e Ana C. Além. No capítulo 3 dessa obra, você pode conferir o papel do setor público nas ferrovias brasileiras. O capítulo 10 apresenta uma discussão mais aprofundada sobre a questão da previdência. E os capítulos 13 e 15 abordam a privatização e a PPP.
- 📌 *Economia Brasileira Contemporânea* – de Amaury P. Gremaud, Marcos A. S. Vasconcellos e Rudinei Toneto Jr. O capítulo 22 dessa obra também aborda o papel do setor público nas ferrovias brasileiras.
- 📌 *Análise de Custo-Benefício* – de Roberto G. Oliveira. Esse artigo apresenta a análise de custo-benefício e suas limitações.
- 📌 *Seguridade Social* – de Luís E. Afonso. Esse artigo aborda a questão da previdência.
- 📌 *Efeito Distributivo das Políticas Sociais* – de Cláudia H. Cavaliere e Elaine T. Pazello. Esse artigo mostra que os gastos educacionais públicos redistribuem renda para os mais pobres quanto mais básico for o nível de ensino. No caso do ensino superior público, favorecem as faixas de renda mais altas. A assistência social beneficia os mais pobres. Por fim, a previdência social do setor público (regimes próprios) redistribui da receita tributária total para as faixas de renda mais altas, enquanto que na previdência social do regime geral (celetistas) acontece o contrário.

Resumindo



Nesta Unidade, você viu que as despesas são classificáveis segundo sua finalidade ou segundo sua natureza. As despesas de capital são feitas tanto para a produção de bens e de serviços pelo próprio Estado quanto por meio do setor privado. Por conta desses investimentos, há a preocupação em avaliar tecnicamente os investimentos públicos. Você viu que a análise de custo-benefício é um dos instrumentos para tal avaliação. Além disso, as despesas públicas também implicam redistribuição de renda real, agora via benefícios públicos diferentes da incidência de impostos. A consideração desses benefícios e a sua comparação aos sacrifícios decorrentes dos impostos leva à incidência fiscal, que nos dá uma melhor ideia de como o setor público afeta o padrão de vida do cidadão. Como tal medição é difícil de ser feita com boa precisão, cabe ao processo político definir a incidência fiscal, embora estudos parciais possam tornar o debate menos vago.



Atividades de aprendizagem

Agora é a sua vez. Confira se você teve bom entendimento dos assuntos abordados nesta Unidade, realizando as atividades propostas, a seguir. Se precisar de auxílio, basta entrar em contato com o seu tutor.

1. Vá ao sítio Portal da Transparência do Governo Federal e consulte em “Gastos Diretos do Governo”, o ano de 2008 e, em “Favorecidos”, “Entes Governamentais”. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2011. Você verá mais de 300 páginas de favorecidos. Na linha inferior da página, em “Pesquisar”, digite o nome do município de seu interesse. O resultado será uma lista de favorecidos que incluem o nome de seu município. Clique no item que mais lhe interessar e você terá uma lista de “elementos de despesa”. Selecione os três elementos mais importantes e caracterize as funções dessas despesas.
2. Caracterize as despesas públicas segundo a natureza e dê dois exemplos de cada tipo.
3. Na classificação dos gastos públicos, os gastos de pessoal de uma universidade pública têm a natureza de despesas correntes. (*Falso, verdadeiro ou incerto? Justifique a resposta*)
4. Contraste incidência legal, incidência econômica e incidência fiscal, na discussão do impacto do orçamento público sobre a renda das pessoas.