

# ENCARGOS VERSUS RECURSOS

## Considerações preliminares sobre a viabilidade de propostas de redefinição das atribuições governamentais

FERNANDO REZENDE\*  
MARIA LUIZA MARQUES DIAS\*\*  
GLÓRIA FABISIEWICZ\*\*

*1. Introdução; 2. A situação atual; 3. As repercussões financeiras de esquemas alternativos de repartição de encargos; 4. Possibilidade e perspectivas.*

### 1. Introdução

O propósito deste artigo é analisar, com fins meramente ilustrativos, a viabilidade financeira de propostas de redistribuição de encargos que atribuam maior responsabilidade a estados e municípios na formulação e execução das políticas governamentais. Se o desequilíbrio atual na distribuição de encargos e recursos já é elevado — cerca de 50% dos gastos de estados e municípios são financiados por transferências intergovernamentais e por operações de crédito —, qualquer ampliação de responsabilidades do poder local irá exigir uma profunda modificação na política financeira.

Dos dados apresentados nas tabelas 1 e 2 sobre a distribuição de encargos públicos na federação brasileira,<sup>1</sup> o primeiro aspecto a ser destacado é o de que as principais divergências entre a situação atual e a proposta apresentada no artigo A repartição de encargos públicos entre níveis de governo, publicado neste número desta revista, no que diz respeito à execução dos serviços, localizam-se nos setores sociais — educação e saúde, principalmente. Aí, as necessidades de recursos — principalmente aqueles indispensáveis para sustentar um ritmo adequado de funcionamento dos serviços — são elevadas e não podem ser atendidas por transferências ou pelo endividamento. Se recursos dessa natureza podem contornar as deficiências do ponto de vista da capacidade de investimento, eles não devem representar a fonte principal (e permanente) de financiamento dos gastos de custeio.

\* Professor extracurricular na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190, sala 418.1 — Caixa Postal 9.052 — CEP 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

\*\* As autoras são funcionárias da Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná e atualmente estão desenvolvendo pesquisa no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), Fundação Edison Vieira. (Endereço: Rua Paraguassu, 478 — 80.000 — Curitiba, PR.)

<sup>1</sup> A tabela 1 refere-se à distribuição de gastos para o país como um todo, agregando informações de todas as unidades da federação. A tabela 2 apresenta a situação verificada no estado do Paraná.

Tabela 1  
 Brasil — despesa *per capita*  
 Funções e programas  
 (1975)

(em Cr\$ 1,00/hab.)

	Federal			Estadual			Municipal		
	Direta	Desc.	Empresas	Direta	Desc.	Empresas	Interior Direta	Capitais	
								Direta	Desc.
Governo e administração	207,13	38,23	—	161,96	12,41	—	—	23,19	0,17
Legislativo	7,65	—	—	8,77	0,12	—	—	1,74	—
Judiciário	0,96	—	—	14,34	0,08	—	—	—	—
Adm. planejamento	17,50	17,09	—	8,25	0,50	—	35,58	0,55	0,10
Adm. financeiro	124,62	0,18	—	35,62	0,05	—	—	8,76	—
Agricultura	36,92	26,42	19,80	16,69	6,11	18,50	4,90	0,02	—
Estudos e pesquisas	26,63	4,78	—	12,55	2,37	—	—	0,02	—
Colonização e reforma agrária	—	—	—	0,55	0,84	—	—	—	—
Comunicações	9,77	—	147,26	0,94	0,30	0,01	—	—	—
Defesa e segurança pública	122,63	—	—	61,58	0,37	—	1,02	0,25	—
Educação e cultura	16,49	45,82	—	148,52	28,33	—	19,70	13,73	0,33
Ensino de 1.º grau	1,48	0,48	—	76,93	1,63	—	—	10,73	0,16
Ensino de 2.º grau	1,64	1,03	—	25,48	1,47	—	—	0,27	—
Ensino superior	6,37	36,50	—	0,34	19,55	—	—	—	—

(Continua)

(Continuação)

	Federal			Estadual			Municipal		
	Direta	Desc.	Empresas	Direta	Desc.	Empresas	Interior Direta	Capitais	
								Direta	Desc.
Energia e recursos minerais	28,05	3,20	193,81	20,31	15,47	184,43	—	0,05	—
Habitação e urbanismo	0,71	0,06	—	14,33	7,12	—	39,47	0,09	2,78
Serviços públicos	—	—	0,21	—	—	85,20	—	—	—
Urbanismo	—	—	—	9,90	6,46	—	—	—	0,90
Indústria, comércio e serviços	2,08	95,44	1.220,39	33,39	3,47	16,28	0,73	32,18	0,08
Saúde e saneamento	13,73	88,61	—	54,39	43,58	—	8,10	1,46	1,05
Assistência médico-hospitalar geral	2,20	79,79	—	2,55	18,48	—	—	12,01	0,70
Ações de saúde	7,95	0,46	—	10,24	2,34	—	—	7,97	0,04
Saneamento básico	0,50	5,72	—	4,19	13,84	—	—	2,19	0,01
Trab. assist. e previd.	92,06	709,32	—	44,51	47,47	—	11,33	5,63	2,29
Transportes	41,31	—	187,55	24,06	74,63	72,81	22,73	20,51	2,10
Transporte rodoviário	0,04	85,43	—	1,00	67,93	—	—	0,42	2,03
Transporte ferroviário	36,06	—	—	13,81	2,54	—	—	—	—
Transporte urbano	—	—	—	5,91	—	—	—	19,75	0,07
Financeiro	—	—	367,01	—	—	176,19	—	—	—
Mineração	—	—	8,69	—	—	0,52	—	—	—
Total	614,54	1.143,28	2.173,06	580,70	239,26	565,26	135,38	97,08	8,79

Fontes dos dados básicos: FGV/Ibre/CEF; Fibge; MF/SEF.

Obs.: não inclui despesas de transferência.

**Tabela 2**  
**Paraná — Despesa per capita**  
**(1975)**

(em Cr\$ 1,00/hab.)

	Federal			Estadual			Municipal		
	Direta	Desc.	Empresas	Direta	Desc.	Empresas	Interior Direta	Capitais	
								Direta	Desc.
Governo e administração	11,28	3,44	—	113,30	16,09	—	—	13,48	0,14
Legislativo	—	—	—	11,41	0,83	—	—	1,10	—
Judiciário	—	—	—	11,69	—	—	—	—	—
Adm. planejamento	—	3,30	—	2,06	3,03	—	50,19	—	—
Adm. financeiro	7,01	—	—	15,68	0,28	—	—	2,89	—
Agricultura	3,03	7,84	4,26	11,69	3,99	25,99	2,75	—	—
Estudos e pesquisas	0,28	1,51	—	5,77	3,16	—	—	—	—
Comunicações	0,55	—	119,90	—	—	—	—	—	—
Defesa e seg. pública	39,46	—	—	38,50	3,16	—	1,65	—	—
Educação e cultura	0,41	29,84	—	108,63	45,24	—	39,88	3,58	0,69
Ensino de 1.º grau	—	0,28	—	47,16	—	—	—	3,16	—
Ensino de 2.º grau	0,14	—	—	14,71	—	—	—	—	—
Ensino superior	—	24,48	—	2,06	19,39	—	—	—	—
Energia e recursos minerais	—	—	—	—	—	177,24	—	—	—
Habitação e urbanismo	—	—	—	3,16	1,51	—	66,28	13,89	11,69

(Continua)

(Continuação)

	Federal			Estadual			Municipal		
	Direta	Desc.	Empresas	Direta	Desc.	Empresas	Interior Direta	Capitais	
								Direta	Desc.
Serviços públicos	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Urbanismo	—	—	—	2,89	1,51	48,26	—	6,05	—
Indústria, comércio e serviços	—	39,19	301,68	0,83	—	1,24	3,03	—	—
Saúde e saneamento	0,83	63,25	—	8,94	11,14	—	7,29	0,96	—
Assistência médico-hospitalar geral	—	61,88	—	—	5,36	—	—	—	—
Ações de saúde	0,96	—	—	6,74	1,38	—	—	0,28	—
Saneamento básico	0,96	—	—	—	1,38	—	—	0,69	—
Trab. assist. e previd.	14,30	355,45	—	38,50	19,53	—	12,38	3,16	1,79
Transporte	0,28	23,10	185,90	1,79	141,49	9,76	53,76	3,58	—
Transporte rodoviário	—	10,86	—	—	105,60	—	—	2,61	—
Transporte ferroviário	—	—	—	—	35,75	—	—	—	—
Financeiro	—	—	211,62	—	—	149,33	—	—	—
Mineração	—	—	1,10	—	—	—	—	—	—
Total	59,13	521,96	824,61	462,01	242,14	417,05	235,54	41,80	14,30

Fontes dos dados básicos: FGV/Ibre/CEF; Fibge; MP/SEF.

Obs.: não inclui as despesas de transferência e as inversões financeiras.

Nos demais setores considerados a análise fica comprometida por um fato importante: o de que a função executiva é desempenhada, predominantemente, por entidades que integram o “setor empresarial” da administração pública brasileira. No conjunto dos chamados “serviços urbanos”, por exemplo, o quadro é distinto, conforme a informação utilizada. Se considerarmos apenas o setor público propriamente dito, isto é, os órgãos da administração central e os da administração descentralizada, fica a impressão de que a atual distribuição de encargos seria compatível com a proposta anterior na medida em que os dispêndios são essencialmente realizados pelos municípios. A inclusão do setor empresarial, entretanto, modifica radicalmente a situação. A maior parte do dispêndio passa a ser o realizado pelo governo estadual através das empresas públicas que prestam serviços de saneamento básico (água e esgotos), transportes coletivos, iluminação pública, e que administram os programas habitacionais.

## 2. *A situação atual*

A análise da distribuição atual dos encargos com base nas estatísticas disponíveis sobre gastos dos três níveis de governo nas principais funções indica, de forma razoável, a maneira como se repartem as responsabilidades em termos de execução, mas apresenta algumas dificuldades para a identificação das responsabilidades normativas naqueles setores onde a fragmentação institucional é mais acentuada. Em princípio, os gastos administrativos em cada função forneceriam uma medida aproximada do grau de envolvimento de cada nível de governo no processo de planejamento das atividades do setor (incluindo as etapas de formulação de diretrizes, decisões de localização/expansão e controle, conforme as categorias utilizadas no citado artigo A repartição de encargos públicos entre níveis de governo). Nos setores onde predomina a participação de empresas públicas, entretanto, isso nem sempre é verdade. Mais uma vez, o exemplo dos serviços urbanos é importante porque as decisões normativas, ao se transferirem para o governo federal, concentraram-se nas empresas públicas do ramo — o BNH na área de habitação e saneamento, a EBTU na área de transportes coletivos e a Eletrobrás na área de energia elétrica. O que as estatísticas registram como despesas administrativas dos municípios na função habitação e serviços urbanos reflete apenas a existência de algum órgão municipal de planejamento metropolitano — encontrado principalmente nas capitais — e não pode ser considerada como medida do grau de participação local na formulação e acompanhamento da política do governo.

O que foi dito a respeito dos serviços urbanos aplica-se também, em menor escala, à função agricultura. Aí também as atribuições governamentais nas áreas de pesquisa, fomento, assistência técnica (extensão) e abastecimento têm sido progressivamente transferidas para o setor empresarial, onde as empresas estaduais são, de fato, subsidiárias das “matrizes” federais. Nesse caso, entretanto, a “federalização” das atividades não provoca maiores conflitos com os critérios de repartição de atribuições formulados no citado artigo A repartição de encargos públicos entre níveis de governo. Como vimos, apenas no caso do abastecimento urbano (manutenção de mercados municipais) defende-se a primazia do poder local. Nas demais atividades, a predominân-

cia federal na política agrária (inclusive colonização) e nos programas de pesquisa e extensão rural não destoa da proposta de repartição de encargos apresentada anteriormente.

Dos setores analisados, o de transporte rodoviário é o que apresenta menores problemas devido a um arranjo institucional estabelecido já há alguns anos. Neste setor a repartição de encargos, bem como o esquema financeiro, tem sido objeto de planos globais que obedecem, em linhas gerais, aos critérios anteriormente formulados. Não se pode, aí, aferir a divisão de responsabilidades pela distribuição dos gastos, uma vez que as estatísticas não discriminam as diferentes modalidades de rodovias — troncais, alimentadoras ou vicinais — que compõem o sistema rodoviário nacional.

### 3. *As repercussões financeiras de esquemas alternativos de repartição de encargos*

Com as devidas ressalvas vale a pena ver, portanto, qual seria a “nova” distribuição de gastos decorrente da adoção da proposta apresentada no citado artigo A repartição de encargos públicos entre níveis de governo. De acordo com essa proposta, as principais modificações seriam as seguintes:

1. Os municípios deveriam absorver a responsabilidade integral pela produção de serviços urbanos (inclusive os de abastecimento), por 70% da oferta de ensino de 1º grau e por 40% das ações básicas de saúde.<sup>2</sup> Em termos de planejamento e controle, o envolvimento dos municípios deveria concentrar-se nos programas voltados para a produção de serviços urbanos: num caso, o de programas de urbanização, a responsabilidade seria predominantemente municipal enquanto no outro — o de produção de serviços — ela deveria ser repartida com o estado.

2. Aos estados caberia prover, integralmente, o ensino de 2º grau e a assistência médico-hospitalar, além de 30% do ensino de 1º grau e 60% das ações básicas de saúde. Nessas duas funções a participação dos estados nos gastos administrativos deverá ser majoritária, refletindo um papel mais atuante em termos de planejamento e controle. Na função agricultura, a participação dos governos estaduais suplementaria a ação do governo federal nas atividades de fomento e pesquisa e regulação fundiária. Poderemos supor que os estados absorvam 20% da execução, participação essa que pode chegar a 50% no caso dos programas da preservação de recursos naturais.

3. Em termos executivos, a responsabilidade da União nas funções sociais deveria restringir-se ao ensino superior. Esta deveria assumir também a responsabilidade principal pelo planejamento e execução dos programas voltados para o desenvolvimento agrícola, exceto no caso do programa de regulação fundiária, onde a responsabilidade deveria ser repartida com os estados. A

<sup>2</sup> Percentagens calculadas com base na distribuição de matrículas no 1.º grau (1.ª à 4.ª séries) e na participação da população rural no total da população do país.

participação da União no planejamento e controle de programas das áreas de educação e saúde poderia ser minoritária em termos de gasto, mas não menos importante do ponto de vista da orientação da política governamental.

A “tradução” das hipóteses mencionadas nos parágrafos acima em um novo quadro de distribuição dos gastos públicos por nível de governo fornece os resultados apresentados em seguida para o país como um todo e para o caso isolado do Paraná (tabelas 3 e 4).<sup>3</sup>

Como era de se esperar, a proposta de descentralizar a execução de alguns programas — principalmente os de natureza social — contribuiria para aliviar o orçamento federal, aumentando os encargos estaduais e municipais. As dimensões dessa mudança não são, todavia, muito dramáticas. A redução dos gastos federais equivale a menos de 5% do total dos gastos da União, enquanto o acréscimo previsto para os estados é da mesma ordem de magnitude. A nível municipal é que a mudança seria mais significativa: um acréscimo de quase 20% no dispêndio total.

É importante verificar em que medidas essas transformações — mesmo pequenas em termos relativos — são compatíveis com as disponibilidades financeiras. Do ponto de vista dos municípios, o acréscimo previsto representaria gastos adicionais de Cr\$ 40,00 por habitante, equivalentes a um terço da receita própria desse nível de governo. É pouco provável, assim, que esses novos encargos possam ser assumidos sem uma ampliação de receitas municipais a ser contemplada por um projeto de reforma tributária. A hipótese de que as transferências intergovernamentais pudessem ser usadas para solucionar o problema é pouco recomendável, uma vez que essa opção significaria elevar para 50% a participação das transferências na receita dos municípios, agravando as reconhecidas distorções provocadas pela crescente dependência financeira (ver tabela 5).

Vale a pena notar que o parágrafo anterior refere-se ao valor agregado para todo o país. É certo que as estimativas de aumento nos encargos municipais irão variar entre estados, assim como entre diferentes categorias de municípios. Os valores calculados para o estado do Paraná mostram, por exemplo, que os novos compromissos representariam mais Cr\$ 12,00 de gastos *per capita* para o conjunto dos municípios do estado — um valor bem menor que o citado anteriormente para todo o país.<sup>4</sup> Em termos relativos, esse crescimento representaria pouco mais de 10% da receita própria dos municípios paranaenses (tabela 6).

As expectativas de ampliação dos encargos estaduais variam de Cr\$ 18,00 por habitante (para o estado do Paraná) a Cr\$ 33,00, para o total do Brasil. Em termos relativos, entretanto, a importância desse acréscimo segue sendo muito maior quando consideramos o agregado nacional (6% da receita própria dos estados) em comparação com o caso isolado do Paraná (pouco mais de 3% da receita estadual).

<sup>3</sup> Os cálculos se referem apenas à redistribuição dos encargos executivos, uma vez que as informações utilizadas não são suficientes para identificar os compromissos com atividades de planejamento e de controle.

<sup>4</sup> A diferença se explica pelo fato de que os gastos *per capita* dos municípios paranaenses nos programas selecionados estão hoje acima da média nacional dos três níveis de governo. Vale a pena notar que os valores citados estão a preço de 1975.



Tabela 3

Brasil — gastos consolidados *per capita* (administração centralizada + administração descentralizada) — União, estados, municípios (1975)

Despesas <i>per capita</i>	Atual*			Proposta**		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
Programas selecionados						
Promoção e extensão rural, defesa sanitária animal e vegetal, estudos e pesquisas	31,41	14,92	0,02	37,08	9,27	—
Colonização e reforma agrária	—	1,39	—	1,11	0,28	—
Recursos naturais	—	—	—	—	—	—
Ensino de 1º grau	1,96	78,56	10,89	—	27,42	63,99
Ensino de 2º grau	2,67	26,95	0,27	—	29,89	—
Ensino superior	47,87	19,89	—	62,76	—	—
Assistência médico-hospitalar geral	81,99	21,03	12,71	—	115,73	—
Ações básicas de saúde	8,41	12,58	8,01	—	17,40	11,60
Saneamento	6,22	18,03	2,20	—	26,45	—
Serviços públicos urbanos	—	—	—	—	—	—
<b>Soma</b>	<b>175,53</b>	<b>193,35</b>	<b>34,10</b>	<b>100,95</b>	<b>226,44</b>	<b>75,59</b>
<b>Demais programas</b>	<b>1.582,29</b>	<b>626,61</b>	<b>207,15</b>	<b>1.582,29</b>	<b>626,61</b>	<b>207,15</b>
<b>Subtotal</b>	<b>1.757,82</b>	<b>819,96</b>	<b>241,25</b>	<b>1.683,24</b>	<b>853,05</b>	<b>282,74</b>
Transferências	496,42	219,57	7,41	496,42	219,57	7,41
Intergovernamentais	(174,19)	(43,60)	(2,45)			
Intragovernamentais	(203,63)	(175,97)	(4,96)			
Inversões financeiras	47,71	112,73	21,64	47,71	112,73	21,64
<b>Total geral</b>	<b>2.301,95</b>	<b>1.152,26</b>	<b>270,30</b>	<b>2.227,37</b>	<b>1.185,35</b>	<b>311,79</b>

\* Dados de 1975.

\*\* Conforme critérios apresentados no texto.

Tabela 4

Brasil — gastos consolidados *per capita* (administração centralizada + administração descentralizada) — União, estados, municípios (1975)  
 Situação atual e proposta  
 (em Cr\$ 1,00/hab.)

Despesas <i>per capita</i>	Situação atual <sup>1</sup>			Proposta <sup>2</sup>		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
<b>Programas selecionados</b>						
Agricultura (promoção e extensão rural; estudo e pesquisa)	10,87	15,68	2,75	23,44	5,86	—
Ensino de 1º grau	0,28	47,16	3,16	—	35,42	15,18
Ensino de 2º grau	0,14	14,71	—	—	14,85	—
Ensino superior	24,48	21,45	—	45,93	—	—
Assistência médico-hospitalar geral	61,88	5,36	—	—	67,24	—
Ações básicas de saúde	0,96	8,12	0,28	—	5,61	3,75
Saneamento	0,96	—	0,69	—	1,65	—
Serviços públicos urbanos	—	—	—	—	—	—
<b>Soma</b>	<b>99,57</b>	<b>112,48</b>	<b>6,88</b>	<b>69,37</b>	<b>130,63</b>	<b>18,93</b>
Demais programas	481,52	249,17	284,76	481,52	249,17	284,76
<b>Subtotal</b>	<b>581,09</b>	<b>361,65</b>	<b>291,64</b>	<b>550,89</b>	<b>379,80</b>	<b>303,69</b>
Transferências	211,03 <sup>3</sup>	296,59	3,67	211,03	296,59	3,67
Intergovernamentais	132,08 <sup>4</sup>	125,07 <sup>5</sup>	1,20	132,08	125,07	1,20
Intragovernamentais	62,33 <sup>4</sup>	171,52	2,47	62,23	171,52	2,47
Inversões financeiras	—	133,55	0,48	—	133,55	0,48
<b>Total</b>	<b>792,12</b>	<b>791,79</b>	<b>295,79</b>	<b>761,92</b>	<b>809,94</b>	<b>307,84</b>

<sup>1</sup> Dados de 1975.

<sup>2</sup> Conforme critérios apresentados no texto.

<sup>3</sup> A soma inclui a administração descentralizada.

<sup>4</sup> Somente administração centralizada.

<sup>5</sup> Inclui a transferência aos municípios dos 20% da receita do ICM.

Tabela 5

\*Brasil — comparação receita e despesa  
(atual e proposta)

(em Cr\$ 1,00/hab.)

	União	Estados	Municípios
Receitas <sup>1</sup>	2.134,64	885,60	204,57
Própria	1.908,13	596,55	121,01
Transferências	226,51	289,05	83,56
Despesa atual (A)*	2.301,95	1.152,26	270,30
Despesa proposta (B)**	2.227,37	1.185,35	511,79
Diferença (B-A)	= 74,58	+ 33,09	+ 41,49

\* Valores de 1975.

\*\* Estimada conforme a proposta apresentada no texto.

Tabela 6

Paraná — comparação entre receita e despesa  
(atual e proposta)

(em Cr\$ 1,00/hab.)

	União	Estados	Municípios
Receitas*	1.018,98	751,59	226,96
Própria	923,66	534,53	93,26
Transferência	95,32	217,06	133,70
Despesa atual (B)*	792,12	791,79	295,79
Despesa proposta (A)**	761,92	809,94	307,84
Diferença (B-A)	(30,20)	(18,15)	12,05

\* Valores de 1975.

\*\* Estimada conforme a proposta apresentada no texto.

#### 4. Possibilidade e perspectivas

É claro que numa avaliação estática a dimensão dessas estimativas não suscita grandes dificuldades quanto à viabilidade financeira da proposta de redefinição de encargos públicos. Como se trata de uma redistribuição líquida de encargos hoje absorvidos pela União para estados e municípios, a transferência de atribuições poderia ser imediatamente equilibrada com a transferência concomitante dos recursos. A questão relevante do ponto de vista de opções de política refere-se à natureza da repartição: se se redistribui o potencial de arrecadação tributária ou se são ampliadas, apenas, as transferências tributárias. É claro que a opção por transferências traz o inconveniente de aumentar o já elevado grau de dependência financeira de estados e municípios.

Além do impacto imediato, devemos considerar, assim, as implicações de longo prazo de uma nova partilha de atribuições governamentais. Se estados e municípios absorverem uma responsabilidade maior por programas da chamada área social — educação e saúde, principalmente —, um crescimento mais que proporcional do dispêndio em relação à receita deve ser esperado. Isto porque os custos operacionais, além de elevados, vêm crescendo historicamente, concorrendo para que a elasticidade do gasto público para essa categoria de programas seja bastante elevada. De acordo com estudo anterior,

a elasticidade-renda dos gastos sociais é sistematicamente maior do que um ao longo de todo o período 1920-69.<sup>5</sup> Como a elasticidade-renda da receita tributária estadual é no máximo unitária (o ICM é um imposto proporcional ao valor agregado) e a da receita municipal é ainda menor (os impostos municipais sobre a propriedade não acompanham o crescimento do produto) a tendência será, portanto, de um contínuo alargamento da brecha entre gastos e recursos — tanto maior quanto maior for a participação dos gastos sociais no orçamento local.

Algumas simulações realizadas em estudo sobre problemas de financiamento de política social<sup>6</sup> fornecem uma idéia da grandeza do problema. No modelo ali utilizado, o crescimento dos gastos totais depende da proporção dos “investimentos sociais” no total dos investimentos públicos. Se essa proporção fosse de 30%, por exemplo, a relação entre os gastos totais e a renda interna cresceria 10% (supondo uma taxa de crescimento econômico de 5%).

É bom frisar que qualquer estimativa desse tipo depende dos coeficientes utilizados para a razão entre o acréscimo de gastos de custeio e os novos investimentos que vão sendo realizados a cada ano. Um levantamento de informações sobre “projetos típicos” executados no estado do Paraná fornecem os seguintes resultados:

Tabela 7  
Estado do Paraná — coeficiente custeio/investimento  
para alguns projetos governamentais

Programa	Unidade básica	Coeficiente custeio/investimento
Assistência médico-sanitária geral	Centro de saúde de transição	1,311
	Centro de saúde tipo I	1,209
	Centro de saúde tipo II	0,757
Ensino do 1º grau	Projeto 009-A	—
	dois turnos de funcionamento	0,43
	três turnos de funcionamento	0,64
Transporte rodoviário	Rodovias troncais	0,0087
	Rodovias alimentadoras	0,0175
	Rodovias vicinais	0,125

Obs.: 1. os coeficientes foram calculados a partir de informações fornecidas por órgãos estaduais e referem-se ao custeio anual de uma unidade básica de saúde, de um aluno/ano e de 1 km de estrada/ano em relação ao investimento feito.

2. Centro de saúde de transição = unidade de saúde projetada para cidades de 2 a 6 mil habitantes, podendo dar cobertura a um contingente de até 20 mil habitantes.

Centro de saúde tipo I = unidade de saúde que permite dar cobertura a núcleos de até 36 mil habitantes.

Centro de saúde tipo II = unidade de saúde mais completa situada em sedes de distritos sanitários.

Projeto 009-A = tipo de projeto-padrão de escola da Fundação Educacional do Paraná (Fundepar).

<sup>5</sup> Dennis Mahar & F. Rezende. The growth and pattern of public expenditure in Brasil, 1920-1969. *Public Finance Quarterly*, 3(4), Oct. 1975.

<sup>6</sup> F. Rezende. Financiamento da política social. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10(1), abr. 1980.

Como se vê, a pressão sobre o custeio, decorrente da ampliação de investimentos públicos, será tanto mais elevada quanto maior for a prioridade a programas voltados para solucionar algumas das principais carências sociais. Tomando por base hipóteses modestas de expansão dos investimentos, é possível estimar que a absorção, pelos municípios, de maiores responsabilidades na prestação de serviços que compõem as ações básicas de saúde e na oferta do ensino de 1º grau provocaria, em quatro anos, um acréscimo de despesas de custeio equivalente a mais de 12% da receita própria atual. Isto é, a receita própria teria que crescer a uma taxa anual de quase 3%, em termos reais, para evitar que compromissos criados pela expansão de apenas dois programas absorvessem uma parcela cada vez maior dos recursos locais. É importante lembrar que a cobertura desses encargos com recursos transferidos não atende aos propósitos de fortalecimento do poder local.

Em resumo, a conclusão que se pode extrair desses exercícios numéricos é a de que os novos encargos que decorrem de uma redistribuição de responsabilidades entre níveis de governo não podem ser sustentados por sucessivos reforços nas transferências ou por uma progressiva ampliação do endividamento. Será necessário reforçar o potencial de arrecadação tributária para evitar a subutilização da capacidade instalada ou a deterioração dos serviços que acompanham o debilitamento das finanças locais. A curto prazo, o cancelamento da maior parte das isenções e subsídios que sangram a base tributária seria uma providência importante (estima-se que para alguns estados da região Sudeste o conjunto dos benefícios fiscais representa cerca de 50% da arrecadação efetiva). Do ponto de vista dos municípios, a melhor exploração do imposto sobre a propriedade urbana deve ser estimulada tendo em vista a notória insuficiência do esforço local de arrecadação. Essas providências deveriam ser complementadas por outras medidas previstas no âmbito da atual discussão sobre uma nova reforma no sistema tributário nacional voltada, entre outros, para o propósito de um maior equilíbrio no sistema federativo brasileiro.

### *Summary*

The Authors' aim is to analyse the financial viability of proposals of a redistribution of responsibilities, through the transfer, to states and municipalities, of a larger share of commitments in the design and implementation of governmental policies.

They start by offering a picture of the present state of affairs, showing how these responsibilities are divided in terms of execution, calling attention to the fact that it is difficult to identify normative responsibilities in sectors where an institutional fragmentation is more accentuated.

After that the Authors examine — with due reservations — some financial effects of alternative schemes to share responsibilities, based on the proposals presented in the former article.

Finally, in an attempt to evaluate said redefinition proposals, they conclude that the new responsibilities deriving from a redistribution of duties between levels of government cannot be supported by successive reinforcements in transfers, nor by a progressive expansion of indebtedness, being of primary importance an increase in the collection of taxes, to prevent the non-utilization of installed capacity or deterioration of the services, both as a consequence of the weakening of local finances.