

Como Conciliar Desenvolvimento Econômico com Bem Estar Social?

Algumas Reflexões a cerca dos Novos Desafios Latino Americanos

CARLOS MUSSI / JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

A América Latina demonstrou que é possível compatibilizar um alto crescimento econômico com avanços sociais significativos nos últimos anos. Entretanto, possíveis flutuações no cenário externo, consequência da crise nos Estados Unidos e da inflação mundial, obrigam a reflexão sobre a possibilidade de realizar certas mudanças. É necessário, antes de tudo, revisar os sistemas tributários, que na América Latina estão baseados principalmente nos impostos sobre o consumo, e aumentar a arrecadação de impostos diretos, como sobre a renda, de modo a alcançar efeitos mais progressivos. Ao mesmo tempo, é importante garantir o incremento do gasto social registrado nos últimos anos, mas também procurar uma maior eficiência na alocação desses recursos. Somente, assim, será possível compatibilizar o desenvolvimento econômico com o bem-estar social.

Carlos Mussi: economista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Correio eletrônico: <chfmussi@gmail.com>.

José Roberto R. Afonso: economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a serviço do Senado Federal. Doutorando e pesquisador da Unicamp. Correio eletrônico: <zeroberto.afonso@gmail.com>.

Palavras-chave: economia, crescimento, desigualdade, bem estar social, América Latina.

Nota: Como de praxe, as opiniões são dos autores e não das instituições a que estão vinculados. Elaborado com base em informações disponíveis até 25/5/2008.

Desigualdade é sinônimo de América Latina. É o traço mais marcante da região quando comparada com outras do mundo. As diferenças entre ricos e pobres, entre protegidos e informais, entre privilegiados e excluídos, concentram tanto análises acadêmicas, quanto atenção crescente dos governos. Os motivos para essa desigualdade são vários, de razões históricas à falta de “vontade política” para resolvê-la. No entanto, a formação, a expansão e a gestão de nossas economias são apontadas como fatores determinantes para a atual desigualdade e para possíveis formas para diminuí-la.

O combate à desigualdade (na seqüência, da redução da pobreza) passou a ganhar espaço específico das políticas públicas. Isto ficou marcante com a criação e a expansão de diferentes programas sociais, como os de transferências de renda. É até possível que tais programas de transferências tenham contribuído para diminuir a necessária atenção para as ações públicas de caráter universal ou estruturante, como educação e saúde. O que não há como negar é a mudança da agenda e a importância da política fiscal em meio às atuais políticas públicas no continente. Diante das dúvidas e dos desafios para conciliar o financiamento responsável com o gasto social crescente, a questão fiscal tende a se tornar o principal ponto de interconexão entre as práticas e as políticas econômicas e sociais.

Conciliar o maior ativismo das políticas sociais com políticas econômicas que promovam o crescimento sem comprometer a estabilidade é um grande desafio para a América Latina e constitui o objeto de reflexão deste trabalho. Antecipa-se que não se tem a menor pretensão de pretender, em tão poucas linhas, equacionar desafio tão grandioso. A proposta é trazer elementos técnicos que possam contribuir para o debate público que se espera cresça e seja o mais equilibrado e fundamentado possível.

Se o desafio já é complicado, torna-se ainda mais difícil diante dos condicionantes históricos. Basta lembrar outra característica típica da América Latina: constituiu um campo de prova para uma ampla variedade de “modelos” não convencionais de políticas econômicas. Num período mais recente, desde o início do século XX, a região alternou períodos de maiores ou menores graus de intervenção estatal, abertura ao comércio exterior, de entradas maciças de capital e fugas, de expansão acelerada e forte retração do investimento público e da emergência tardia de novas formas de proteção social. Essas políticas foram qualificadas na literatura como diferentes estilos de desenvolvimentos, não faltando jargões para classificar, ora como “neoliberais”,

ora como “reformistas” ou “desenvolvimentistas” entre outras. (Bielschowsky e Mussi, 2002.)

Não faltaram sucessivas e graves crises externas na região até o final do século passado, inclusive com suas maiores economias (Brasil, Argentina e México) se tornando, ainda que em momentos diferentes, o epicentro de turbulências que foram atingir toda a economia internacional. Por outro lado, o novo século trouxe um ciclo de rápida e intensa expansão econômica (a partir de 2002), em grande parte puxada inicialmente pelas exportações, favorecidas pela aceleração no crescimento mundial (ainda maior dentre as economias emergentes, com destaque para a China) e conseqüente elevação dos preços das *commodities*. A bonança externa rapidamente se tornou econômica, fiscal e social. O forte aumento das receitas públicas permitiu, em um primeiro momento, melhorar os resultados fiscais, ampliando superávit e reduzindo dívida e, no atual momento, viabilizar a expansão dos gastos, dos programas sociais até os investimentos em infra-estrutura.

O cenário futuro da região deveria ao menos despertar alguma preocupação. A mesma origem da bonança (o setor externo) pode trazer a tempestade no futuro: a desaceleração da economia norte-americana e as atuais e fortes turbulências financeiras internacionais constituem um perigo, mesmo que seja retardado, para atenuar o crescimento ou até inverter o ciclo. Isto sem contar a volta da inflação em escala internacional pela escalada dos preços das *commodities*, que já passou de petróleo para os alimentos, sem que ainda seja possível separar o que tem caráter estrutural do que seja a especulação que migrou dos ativos financeiros.

O antigo e triste histórico de intensa volatilidade econômica e política da América Latina traz a pergunta: “se justifica tanto otimismo?” (Ver Machinea 2008). Paradoxalmente, alguns acadêmicos e a grande maioria das autoridades políticas mantêm amplo otimismo. No caso das *commodities*, o veneno até pode se transformar em remédio (uma vez que a região é grande produtora agrícola e de minérios, para não falar das novas descobertas de petróleo). A crise das economias desenvolvidas pode ser curta e amena, isto sem contar que a expansão da China, e dos demais grandes emergentes, poderia compensar a desaceleração dos países ricos. Ironicamente, a única certeza num cenário prospectivo latino é a forte incerteza¹.

¹ Em recente evento na CEPAL sobre política macroeconômica e flutuações cíclicas, os trabalhos apresentados apontaram para os desafios em marcar e projetar os ciclos e a necessidade de entender os diferentes tipos de impactos deles sobre as economias. Ver <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/noticias/noticias/3/32673/P32673.xml&xsl=/de/tpl/p1f.xsl&base=/de/tpl/to-p-bottom.xsl>

Neste contexto, é difícil pedir ou esperar moderação macroeconômica e prudência fiscal de governos quando conseguiram, depois de anos ou décadas, começar a enfrentar tantas demandas econômicas e sociais reprimidas, especialmente com gastos públicos tendo sido elevados para os patamares mais altos das últimas décadas. A incerteza não se limita à estabilidade de preços e ao crescimento do produto. A dúvida sobre a capacidade de a região continuar o seu desenvolvimento e lograr maior bem estar social para sua população é maior quando são registrados melhores indicadores sociais, como a redução tanto na taxa como no número de pobres (CEPAL, 2007b), nos componentes de saúde e educação de desenvolvimento humano e até redução da desigualdade em vários países (CEPAL, 2007b).

Este artigo defende que há uma maior maturidade na gestão da política econômica na região e que as políticas sociais se consolidaram a ponto de reduzir o suposto conflito entre o social e o econômico. No entanto, é preciso refletir mais e se questionar melhor sobre o papel reservado ao Estado nessa nova trajetória rumo ao desenvolvimento.

A mesma maturidade exige agora reconhecer que ainda são necessárias novas reformas (como no campo da tributação e da seguridade) e a consolidação dos avanços sociais reclama maior atenção para a melhoria da qualidade do gasto. A política fiscal, no cenário traçado, reclamará atenção redobrada.

Cabe antecipar e refutar a crítica de que a agenda antes proposta marcaria a volta ao neoliberalismo. Ideologia à parte, isto constitui a despreocupação com a aceleração do crescimento e para as políticas sociais universais, contrapartida da preocupação excessiva com programas focalizados nos mais pobres, que até diminuem a pobreza mas não transformam a sociedade, além de acreditar que globalização fundiu a economia mundial à local e não restou interesse nacional a ser defendido e trabalhado (Serra, 2002). Nada mais neoliberal que, diante da certa reversão do cenário externo, ficar rezando para que a crise dos países mais ricos não chegue aos países mais pobres e esperando que os chineses e outros emergentes sejam ativos em busca do desenvolvimento, ao invés de, em cada país, repensar os problemas e redefinir prioridades e desenhar uma estratégia de longo prazo para buscar e conciliar crescimento econômico e bem-estar social.

Importa insistir, desde já, que formular e investir em uma nova agenda de reformas, incluindo uma nova política fiscal, constitui uma atitude progressista, em contraponto ao neoliberal, que fica apostando que o desenvolvimento continue advindo dos bons ventos que sopram no exterior, de modo que os resultados internos sejam gerados por combustão espontânea. Em uma estratégia progressista (Serra, 2002): a produção e o emprego são apoiadas por ações públicas deliberadas; na excelência da regulação estatal (em substituição ao antigo Estado interventor direto da economia); e nas políticas sociais que privilegiam o universalismo, inclusive ousando para dar à parcela mais pobre da população um tratamento mais abrangente do que a mera assistência social. Repensar os padrões de financiamento e de gasto dos regimes de proteção social é uma pauta dessa agenda transformadora e crucial diante das incertezas econômicas. Em resumo, a tese central deste artigo é que a América Latina demonstrou ser capaz de compatibilizar essa busca de maior desenvolvimento e bem estar, porém, há novos e importantes desafios. Para desenvolver tal argumentação, o artigo é estruturado em duas partes. A primeira investiga a compatibilidade entre crescimento econômico e políticas sociais. A segunda procura identificar os desafios a serem enfrentados para garantir a tendência dessa convergência entre bem estar econômico e social.

■ A recente e excelente evolução econômica e social

A América Latina cresceu 26,5% entre 2002 e 2007, registrando a maior expansão contínua desde a década dos 1970 (Machinea, 2008). Esta evolução não foi semelhante para todos os países. Dois dos maiores países, Brasil e México, demonstraram um crescimento menor, enquanto outros países apresentaram uma taxa maior de aumento em seus produtos, como Argentina e Venezuela, ao se recuperarem de crises no início desse século. Em geral, a renda *per capita* elevou em 18,4% no quinquênio 2002-2007, fazendo com que um latino-americano passasse a ter uma renda anual de US\$ 8,7 mil em 2007, quando medido pelo seu poder de paridade de compra. Em termos comparativos, a nossa região exemplifica o que seria uma espécie de classe média mundial.

A região tem apresentado uma evolução favorável em seus indicadores sociais, ainda que longe dos níveis de países mais ricos. Dos avanços mais importantes foi registrado na redução da pobreza na região: de 48,3% da população em 1990 para 35,1% em 2006. A chamada pobreza extrema também seguiu este comportamento de 22,5% para 12,5% da população. O resultado de 2006 confirmou igualmente a queda

no número de pessoas na extrema pobreza de pobres e indigentes a relação a 1990: 71 milhões frente a 93 milhões. (PNUD, 2007).

O indicador de desenvolvimento humano (IDH) da região alcançou 0,803 em 2005, bem superior às demais regiões menos desenvolvidas (média de 0,691) e próximo ao dos países do leste europeu (0,808), e não muito distante da OCDE (média de 0,916). A cobertura de matrícula nos três níveis educacionais da região atingiu 81,2%, frente a 88,6% para a OCDE - enquanto os países menos desenvolvidos não superavam 64,1%. Em termos de cobertura no ensino primário ou fundamental a região registrou 94% em 2005. Na saúde, a mortalidade infantil foi reduzida de 86 por cada 100 mil nascimentos em 1970 para 26 por 100 mil em 2005. Ainda distante dos 9 por 100 mil dos países mais ricos. (PNUD, 2007) .

Os indicadores de desigualdade apresentaram uma evolução favorável mais recentemente. O índice de Gini nos principais países como Argentina, Brasil, Chile e México mostraram quedas nos últimos anos (CEPAL, 2007b), também países com elevado grau de concentração de renda como alguns da América Central registraram pequenas diminuições em seus indicadores. Porém, a despeito dessa melhoria, a desigualdade na América Latina ainda continua elevada: o coeficiente de Gini supera em dois terços ao da OCDE (no ano de 2004). O decil mais rico recebe em média 36% da renda dos domicílios e a diferença de renda entre o quintil mais rico e o mais pobre se aproxima a de 20 vezes.

O avanço destes indicadores de melhores condições de vida dos latinos esteve associado ao aumento contínuo do gasto social na região. Em termos de valores, a região subiu de um gasto médio per capita em dólares de 2000 de US\$ 440 em 1990 para US\$ 624 na virada do século e para US\$ 658 no último levantamento feito pela CEPAL para 2005. Na década de 1990, o gasto elevou-se em 41,8% e no atual século em mais 5,5%. Assim, desde 1990, o gasto social elevou-se em termos reais em praticamente 50% (Gráfico 1). Em termos de percentual do PIB da região, a elevação foi de cerca 3 pontos percentuais de 12,9% para 15,9% (CEPAL, 2007b).

A análise do comportamento recente do gasto social requer importantes ressalvas. Primeiro, as diferenças entre os países são significativas – como em outras variáveis. O maior gasto social per capita é 17 vezes o menor gasto (Gráfico 1). Segundo, há que atentar que não foi na educação e saúde que ocorreram os maiores incrementos dos

Fonte: CEPAL, reprodução do Gráfico II.4 do Panorama Social, 2007

O incremento do gasto social latino foi financiado em sua maior parte por incrementos da carga tributária e não por sua maior participação no orçamento, ou seja, por registrar um crescimento maior que outras despesas. Em termos gerais, em 2005, para a região, o gasto social representaria cerca de 80% do gasto público total, não muito diferente da proporção registrada em 1990. Por outro lado, estimativas da CEPAL, indicam que no período houve um incremento de quatro pontos percentuais na carga tributária média da região, de 16% no início dos anos 1990 para cerca de 20% em 2005. Portanto, o aumento no gasto social esteve atrelado aos incrementos de receita.²

Nesse sentido, chama-se a atenção para importante conclusão do estudo da CEPAL (2007c): o perfil do gasto social está associado às cargas tributárias de cada país.

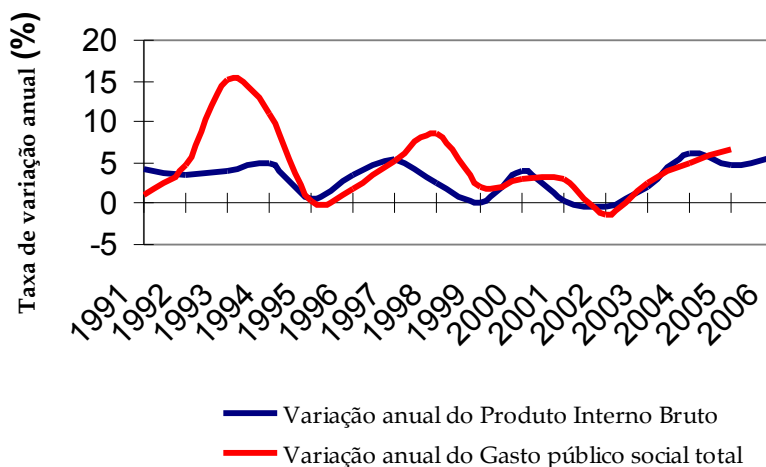
A evolução citada indica que o gasto social público acompanhou a evolução da economia regional sem perder a sua prioridade. Houve um comportamento pró-cíclico entre o gasto público social e o crescimento econômico (Gráfico 3). Há uma maior resposta do gasto nos períodos de crescimento e uma maior resistência nas recessões. Por exemplo, no início da década dos 90, o aumento no gasto social foi quase o triplo do crescimento econômico. Nos momentos de crise, como em 1995 no México e em 2002 na Argentina, o gasto social teve maior resistência. A experiência brasileira no período demonstra a crescente rigidez desses gastos, independente da evolução da economia. (Araújo, 2005) .

O caráter pró-cíclico do gasto social responde, em grande parte, à capacidade de financiamento pelo Estado. Assim, a expansão recente do gasto resultou principalmente do aumento da carga tributária. Mas, cabe atentar que a ajuda externa

² O caso do Brasil é emblemático. Entre 2000 e 2006, considerando apenas o governo central, a sua carga tributária cresceu 3,5 pontos do produto (de 20,8 para 24,3% do PIB) e permitiu aumentar em 2,3 pontos do produto os gastos com benefícios sociais (de 6,2 para 8,8% do PIB, incluindo aposentadorias, seguro-desemprego e bolsa família, dentre outros), embora tenha sido de apenas 0,4% do produto o incremento das aplicações de recursos vinculados em saúde e educação (de 2,2 para 2,5% do PIB). De acordo com (Serra e Afonso, 2007: 43): "Si se considera únicamente la presente década, se observa que las asignaciones vinculadas al sistema único de salud y a la enseñanza presentaron una gran estabilidad, a pesar del marcado aumento de la recaudación tributaria del gobierno central; esto significa que las vinculaciones funcionaron como límites mínimo y máximo. En cambio, el gobierno federal impulsó una continua y acentuada expansión de los pagos de beneficios sociales, a un ritmo que superó el del crecimiento de la economía. Este gasto representó menos de la mitad del aumento de la carga tributaria realizado en el período; el resto correspondió al aumento del superávit primario destinado a cubrir los crecientes cargos de la deuda pública."

tem desempenhado papel importante naqueles países de menor desenvolvimento - caso da América Central e da Bolívia, onde houve períodos no final dos anos 1990 e iniciais de 2000, de entrada de recursos entre 2 a 20% da renda nacional bruta desses países.³ Em particular, alguns programas de transferências de renda, cujos gastos tendem a serem inferiores a 1% do PIB, registram na sua estrutura de financiamento uma forte presença de fontes externas, via organismos multilaterais - CEPAL levantou tais programas em dezesseis países e observou que nove deles contavam com recursos externos.⁴

Gráfico 3. América Latina (21 países): Variação anual do Gasto Social Total e o PIB (em porcentagens)



Fonte: CEPAL, reprodução do Gráfico II.5 do Panorama Social 2007

Um determinante do gasto social que não tem caráter cíclico é o político. A evidente preocupação com o gasto social é uma resposta dos governos aos seus eleitores. As recorrentes eleições dos dirigentes em todos os países da região fizeram com que as ações públicas ganhassem em evidência na avaliação dos eleitores. Pode-se argumentar que a falta de um maior dinamismo econômico observado na região até 2002 exigiu um maior foco às políticas sociais, para compensar parcialmente as deficiências de oportunidade. Esse diagnóstico foi também reconhecido pelos setores

³ Veja CEPAL, Relatório ODM, 2005, pg.240, Quadro VIII.5.

⁴ Veja CEPAL, Panorama Social 2007, Quadro II.2, pg 26.

mais comprometidos com as reformas liberais, que incluíram em sua agenda a utilização desses programas, com a devida focalização e condicionalidade. Os resultados iniciais desse programas atendem a essa solicitação, com razoável cobertura e progressividade em seus gastos.⁵

Os gastos sociais, por seus impactos sobre a educação e saúde dos recursos humanos de um país, têm sido funcional para o crescimento econômico. Também esses gastos abrem espaço para apoiar o crescimento resultante do incremento no consumo de massa.

Programas sociais como os de combate aos trabalhos infantil e escravo e de subsídios de acesso à educação e cobertura da previdência social reduzem a pressão sobre o mercado de trabalho. Isto conjugado às políticas de melhoria de condições salariais, por incremento em pisos de salários legais ou pela maior capacidade de negociação de sindicatos, e aos programas de transferência renda, resultam na expansão da renda nacional, sem contar o estímulo também advindo da maior concessão de crédito, seja para antecipar renda, seja vinculado ao consumo (como de veículos) ou investimento (imobiliário). O caso brasileiro tem sido exemplar sobre os efeitos do aumento do crédito ao consumidor, apoiado também por iniciativas governamentais que facilitaram o acesso e reduziram os custos de empréstimos bancários.

A expansão do consumo estimula o mercado interno. A ocupação da atual capacidade produtiva dispara a decisão de mais investimentos e busca de maior produtividade, especialmente diante da concorrência de produtos importados, acirrada pela generalizada desvalorização do dólar. Esse ciclo exige também uma infra-estrutura capaz de garantir o fluxo de produção pelo uso de energia ou de logística para atender a maior demanda. Nesse ponto, a presença do investimento estatal torna-se importante. (Afonso, Biasoto e Araújo, 2005).

Este ciclo virtuoso assume que a vulnerabilidade externa seja reduzida ou controlada. Nesse ponto, os recentes resultados do balanço de pagamentos da região viabilizaram a expansão do ciclo de consumo. (CEPAL, 2007). O incremento nos termos de troca, de 20% para região entre 2002 e 2007, o forte incremento das exportações (em 2007 foram o dobro das realizadas em 2000), a geração de saldos positivos em conta corrente e o conseqüente acúmulo de reservas internacionais trouxeram um cenário inédito para a região com crescimento e geradora líquida de divisas. A dívida externa

⁵ Veja CEPAL, Panorama Social 2007, Gráfico II.9, pg 19.

líquida de vários países foi reduzida sensivelmente: ao final de 2007, estimava-se que a dívida externa bruta da região em US\$ 677 bilhões, com reservas de US\$ 440 bilhões, quando em 2002 a mesma dívida montava à US\$ 746 bilhões e as reservas à US\$ 165 bilhões. (CEPAL, 2007 a)

Com a menor vulnerabilidade externa, a América Latina observou uma melhoria de seu equilíbrio macroeconômico.

A região conseguiu controlar o processo inflacionário até 2007. Para ilustrar: em 2002, a inflação média da região alcançou 12,2%, retornando aos dois dígitos e ao dobro do registrado em 2001. Este pico deveu-se aos ajustes na economia Argentina e as pressões especulativas no Brasil. A inflação retrocedeu para 5,0% em 2006 e subiu para apenas 6,1% em 2007. Este comportamento dos preços locais deveu-se a vários fatores. Um fator que contribuiu decisivamente para tal evolução favorável dos preços foi o comportamento da taxa de câmbio. Tomando como base o ano de 2000, a taxa de câmbio efetiva real da região em 2007 estava 11% desvalorizada, quando chegou a desvalorizar em quase 25% em 2004. Esse processo recente de valorização ou estabilidade real da taxa de câmbio observa-se em quase todos os países. (CEPAL 2007a).

Os resultados fiscais, especialmente naqueles países com receitas vinculadas à exportação de recursos naturais, foram de significativos superávits primários. Para a região, de um déficit primário médio de 0,3% do PIB em 2003, estima-se que em 2007 foi alcançado um superávit primário de 2,2% do PIB. O resultado nominal foi praticamente zerado nos últimos anos, com um superávit de 0,1% do PIB em 2006 e um déficit estimado de 0,1% em 2007. (CEPAL 2007a)

O avanço do gasto social foi inegável. O atual patamar de gasto social na região é cerca de 50% superior ao observado há dez anos atrás, em termos de valores absolutos, ou quase 16% do PIB regional. Até o momento, essa trajetória não implicou dificuldades para o seu financiamento, como também mostrou ter contribuído para a manutenção do nível de atividade interna, além de buscar manter as condições básicas de educação e saúde. Porém, é importante ressaltar que o nível de gasto social apresentado por vários países da região está longe de atender as demandas e direitos da população.

■ Os Novos Desafios para o Desenvolvimento

Se a experiência recente da América Latina permitiu compatibilizar aumento do gasto social com crescimento econômico, por outro lado, é quase nula a percepção de que o nível alcançado de bem-estar é satisfatório. Há uma crescente demanda por mais e melhores direitos humanos, econômicos, sociais e culturais na sociedade latino-americana. De um lado, a função do Estado é prover da forma mais eficiente possível os serviços necessários para que todos possam deles usufruir.⁶ De outro lado, a capacidade efetiva do Estado de atuar é limitada, seja pela falta de recursos, seja pela regressividade de suas ações e seja pela incapacidade de entregar esses serviços.⁷

A CEPAL já alertava em 2002 para a dificuldade em compatibilizar essas perspectivas, “a vigência dos direitos, econômicos, sociais e culturais tem que ser compatível com o nível de desenvolvimento alcançado e com o “Pacto Fiscal” que prevalece em cada sociedade, evitando que se traduzam em expectativas insatisfeitas o em desequilíbrio macroeconômicos que afetem, por outras vias, os setores sociais que se buscam proteger.” (CEPAL,2002).A maturidade da gestão econômica e a eficiência das políticas sociais tornam-se dois fatores chaves para enfrentar os novos desafios latinos. Como decorrência, há que se buscar mais recursos pela expansão da produção e da produtividade e há que gerir e oferecer melhor os serviços sociais. Lerda (2008) apontou que essa interpretação pode ser levada no limite que “cada país pode somente aspirar à equidade que seu Tesouro Nacional pode financiar”.⁸

Nova Agenda Tributária. O tema da equidade, aliás, pode vir a se tornar central em uma nova onda agenda que se busca para a reforma da tributação na América Latina (Centrângolo e Sabaini, 2006).

Na onda passada, nas décadas de 80 e 90, o IVA foi o instrumento que mais atenção mereceu (talvez, o Brasil seja o único país que ainda não arranhou adequadamente sua tributação indireta e o debate da reforma continua girando em torno de um sonhado IVA). É possível apontar que essa onda de reforma tributária foi incompleta na região pois o nível de arrecadação ainda é baixo, a despeito da elevada complexidade e custos para atender as obrigações tributárias (*compliance*), e o sistema continua ineficiente para as empresas (anti-competitivo) e iníquo para famílias (regressivo).

⁶ Ver CEPAL 2000.

⁷ A provisão dos serviços não necessariamente tem que ser realizado pelo Estado. O setor privado pode realizá-lo por contratação, parceria ou pela venda de seus serviços à população.

⁸ Veja Lerda(2008) para uma excelente análise sobre a busca da equidade nas políticas públicas.

Uma nova onda de reforma deveria mudar o espaço central, antes ocupado pelo IVA, pela tributação da renda y do patrimônio. Nestas duas bases, é muito maior a distância entre as economias latinas e os países mais ricos. Uma comparação recente entre a carga tributária média da OCDE e da região (Barreix e Rocca, 2007), mostra que, no agregado, aqueles arrecadam 78% a mais que os latinos e, no caso do IVA, a diferença recua para apenas 16%, porém, a superioridade salta no caso do imposto de renda sobre indivíduos (a OCDE cobra 658% a mais que a América Latina) e das contribuições para a seguridade social (diferença de 232%).

Tabela 1. Carga tributária comparada: OCDE e América Latina, 2004

Ingresos	Porcentaje del PIB			Porcentaje relativo
	OCDE	América Latina	Diferencia	
Ingreso tributario	35,9	20,2	15,7	78
IVA	6,7	5,8	0,9	16
Impuesto a la renta	12,5	3,8	8,7	229
- empresarial	3,4	2,6	0,8	31
- personal	9,1	1,2	7,9	658
Seguridad social	9,3	2,8	6,5	232
Otros	7,4	7,8	-0,4	-5

Fonte: elaboração própria a partir de Barreix e Roca (2007, p. 137).

A partir desta comparação estatística, é possível acrescentar algumas reflexões sobre os traços marcantes da tributação latina. No caso dos impostos sobre o mercado doméstico, o IVA latino está muito próximo do europeu, com semelhante e adequada formatação institucional – embora, aqui as alíquotas tendem a ser superiores, a base mais reduzida e a cobrança pouco simplificada. Mas, se o IVA é um bom arrecadador, por outro lado, tem um efeito moderado para fins de redistribuição de renda (Barreix e Roca, 2007). Para uma região marcada por profundas desigualdades, tal efeito exige uma boa seletividade na aplicação do imposto - mais faixas de alíquotas, com boa dispersão entre as mais altas e aplicadas aos bens de consumo de luxo ou supérfluo e a reduzida que deveria beneficiar a cesta básica, como também benefícios fiscais limitados e focados. Isto fica prejudicado pela preocupação dominante com a simplicidade do imposto e a concentração da cobrança nas importações e nos regimes de presunção (inclusive substituição tributária e incidência das microempresas apenas sobre o faturamento).

Ao contrário do que recomenda a teoria e o bom senso, a prática da tributação latina faz com que a concentração da arrecadação nos tributos indiretos resulte em maior regressividade – como no caso brasileiro.⁹ Logo, uma boa questão para o IVA em nova pauta de reforma seria tentar atenuar a regressividade de sua incidência.

A grande aposta da nova reforma seria em torno do imposto de renda sobre os indivíduos. Se a já citada comparação com a OCDE indica que pode haver um potencial de arrecadação por explorar (afinal, nada justifica que seja tão grande o diferencial em relação aos demais tributos, especialmente ao IVA), com a vantagem de que, por princípio, o efeito redistributivo do imposto de renda é muito superior ao do IVA. As alíquotas latinas foram reduzidas a porcentagens pouco abaixo das majorias aplicadas nos países ricos, mas a base tende a acabar muito limitada pelas isenções.

Enquanto quase todos os países latinos se esmeram na criação e na cobrança de impostos considerados duvidosos e polêmicos - como a tributação das transações financeiras e das exportações e a generalização dos regimes simplificados -, por outro lado, arrecadam muito pouco com a tributação sobre a propriedade e também sua transformação, apesar de alguns países inovarem ao ponto de tributar até os ativos empresariais. Nem é preciso dizer que aumentar e melhorar a tributação patrimonial teria efeito direto sobre a equidade.

Já no caso das contribuições sobre salários, os latinos arrecadam muito menos que OCDE apesar de adotar alíquotas bastante elevadas. A limitação provém de uma série de fatores, como o menor tamanho relativo do mercado formal de trabalho, o desemprego alto e estrutural e ao fato dos ricos atuarem como empresas individuais.

O desafio é maior do que parece. Se em qualquer região do mundo a cobrança dos tributos já é afetada pela dificuldade em identificar e tributar adequadamente atividades em expansão, como comércio eletrônico, serviços profissionais, agricultura, microempresas e informais, o que dizer de ainda enfrentar uma marcante desigualdade, da renda, do consumo e da riqueza. Isto atrapalha o desenho e implantação de um sistema tributário mais justo, uma vez que é difícil, por exemplo, elevar o imposto sobre a renda na existência de tratamento especial de ganhos financeiros, de uma classe média limitada e de ricos com ganhos no exterior ou via

⁹ Estudo (Zockun, 2007), estima que a carga média para uma família no primeiro decil, com renda média inferior a dois salários-mínimos (projetada em 48,8% da renda familiar), representa o triplo da carga incidente sobre aquelas de renda superior a 30 salários, no último decil (26,3% da renda familiar).

empresas. É ainda mais difícil cobrar imposto patrimonial, por exemplo, quando grande parte reside em habitações miseráveis nas cidades, enquanto no campo proliferam latifúndios rurais cujos proprietários dominam a elite política local.

Outra questão que reclama um enfrentamento firme envolve a formalização dos negócios e do próprio mercado de trabalho e para a fragilidade da razão salários/PIB, que parece ser um problema mais acentuado para os latinos do que em outras regiões. As contribuições sociais e as demais formas de tributação dos salários também devem integrar e constituir um tema central nessa nova agenda de equidade tributária.

O problema não se resume apenas à tendência de que trabalhadores com baixa qualificação e renda não tenham carteira assinada e estejam fora do mercado de trabalho. Já é notório que na região tende a existir parcela relevante ou até dominante de trabalhadores na informalidade. Mas importa atentar também que, no alto da pirâmide de trabalhadores por renda, os de alta qualificação tendem cada vez mais a sair do mercado formal e se organizar como pessoas jurídicas - muitas vezes, por falta de opção porque o empregador impõe tal forma de contratação para reduzir seus custos (tributários) e seus riscos (trabalhistas). Se este já era conhecido como um fenômeno marcante no Chile, se repete em economias grandes, como a brasileira, e já aparece nas menores, como no Equador. É mais fácil, no setor empresarial privado, recorrer ao expediente de contratação de trabalhadores como prestadores de serviços realizados através de uma pessoa jurídica. Isto deprime não apenas a base das contribuições sociais, como também a dos rendimentos do trabalho submetidos ao imposto de renda.

Semelhante aos desafios por melhorar a qualidade da tributação, a mesma lógica poderia ser repetida na formulação de nova pauta de reformas econômicas. Se a desestatização não ocupará mais o espaço central que teve nas décadas passadas, a regulação estatal deve merecer atenção crescente. Não restaram muitas empresas para serem privatizadas na maioria das economias latinas. As mais importantes empresas públicas remanescentes predominam na produção de *commodities* e, obviamente, se valorizaram demais com o *boom* de seus preços e não haveria motivo para sua venda. Organizar agências reguladoras com efetivo poder de polícia e pessoal devidamente qualificado é uma tarefa muito mais importante. Semelhante lógica pode ser aplicada aos gastos públicos diretos e ao fomento via benefícios fiscais e creditícios para investimentos em conhecimento e inovação, incluindo muito mais que as meras iniciativas de pesquisa e desenvolvimento.

Diante de tal ordem de desafios, uma nova agenda de reforma tributária que gire em torno da equidade requer um apoio popular e político mais forte e decisivo do que as reformas do final do século passado. Alguns condicionantes permitem algum otimismo. São inegáveis os avanços institucionais em torno de maior transparência das contas públicas, participação popular direta no processo orçamentário e melhor competência e responsabilidade dos legislativos, isto sem contar que muito contribuem a modernização da cobrança de impostos e da gestão fiscal como um todo (foram feitos investimentos importantes na informatização, muitas vezes com decisivo apoio de financiamentos externos das agências multilaterais). Além disso, é também importante conciliar administrações fracas e dependentes de “pragmatismo” arrecadador (métodos de presunção de base, substituição de contribuintes, regimes simplificados, e imposto temporário de transações financeiras) com modernização do desenho e da gestão.

O Gasto Social: a busca por maior eficiência. Como já demonstrado, o gasto social na América Latina registrou significativo aumento nos últimos anos. Ainda existem ainda importantes diferenças nos níveis entre os países, com valores insuficientes em certos gastos, enquanto gastos com a previdência social representaram parte significativa desse incremento. Assim, há dois desafios para os gestores públicos distinguir entre as necessidades de mais recursos e de avaliar e buscar uma maior eficiência do gasto.

A solução em vários países é realizar ou propor aumentos da carga tributária para financiar esse aumento dos gastos sociais. Em geral, a proposição de aumentar a receita sofre fortes resistências fazendo frustrar essas proposições. Países com menor carga tributária, como México e da América Central, irão atender essas demandas com recursos não tributários, via fundos de empresas estatais ou do uso de recursos naturais ou com ajuda externa. Países com maior carga tributária conseguem ampliar a base de cobrança que junto com a expansão da atividade e modernização da máquina de arrecadação conseguem o recurso adicional. A reforma chilena dos anos 1990 que conseguiu incrementar a arrecadação para financiar gastos sociais foi um exemplo de transparência desse objetivo. No Brasil, a existência dos mecanismos das contribuições sociais possibilitou a cobertura desses gastos, com incrementos de alíquotas.

A pressão de setores pelos gastos sociais, por outro lado, incrementou-se com o exercício democrático de reivindicação dos seus direitos. O maior peso da previdência

social nos gastos refletiu em parte as mudanças demográficas, mas também a recuperação dos valores reais pagos pelos benefícios, após a corrosão pelas diferentes crises, com a concessão de aumentos significativos no piso mínimo ou pela posterior estabilização das economias. Em vários países permanece o debate sobre o futuro da previdência social frente à capacidade dos atuais sistemas para financiar os benefícios projetados.¹⁰ Já as demais áreas como a saúde e educação, buscaram continuar a consolidar ou buscar mecanismos de proteção ao gasto. O uso da vinculação foi utilizado para a saúde no caso brasileiro, relacionando o gasto público desse setor com a evolução do PIB.¹¹

No meio desses dois movimentos, aumento da carga tributária e dos gastos sociais, o contribuinte latino-americano (pessoas físicas e jurídicas) fica questionando qual será o limite da cobrança de novos impostos e contribuições e qual é o verdadeiro impacto sobre a pobreza, desigualdade e qualidade de vida dos gastos sociais. Primeiro, esse tipo de questionamento caracteriza mais a parcela formal da economia que está incluída no pagamento de impostos diretos, mas o argumento poderia atingir a totalidade da população pela característica regressiva e indireta da receita tributária, como o uso ampliado do IVA. Segundo, o acesso ao gasto social é diferenciado. A parcela mais formal tem a possibilidade de buscar os seus direitos previdenciários, enquanto que os de menor renda buscam os serviços públicos de saúde e educação para uma atenção básica e mínima.

Neste ponto surgem as reclamações sobre ineficiência desses gastos, ao prover serviços insuficientes e de baixa qualidade. Provas de avaliação na educação ou índices de atendimento na saúde demonstram o mau desempenho da região.¹² Exercícios de avaliação do gasto público indicam que não necessariamente o maior gasto social está ligado aos melhores resultados. Ribeiro (2008) identificou melhor eficiência dos gastos públicos em países com menor gasto total. Mesa Lago (2007) alerta para o desafio do uso do gasto social, no caso do sistema de saúde brasileiro, no combate à pobreza e desigualdade.

Quais são as estratégias que os diferentes países tem adotado para seus gastos sociais? Uma estratégia adotada foi a da “inclusão social” ou seja, de procurar aqueles grupos excluídos e compensá-los de tal forma que a sua vulnerabilidade seja mitigada ou atenuada de forma emergencial. Os programas de transferência de renda, como o

¹⁰ Ver CEPAL, 2006

¹¹ Atualmente, o Congresso Brasileiro analisa novas alterações nessa regra, com fortes pressões para a garantia de maiores recursos para a saúde.

¹² A OCDE realiza exames nos desempenho escolar e do serviço de saúde.

Bolsa Família do Brasil ou Oportunidades do México ou o Chile Solidario são exemplos dessa opção. Outra estratégia é a do incremento do “capital humano e social”, cujas ações visam melhorar a formação das pessoas e as instituições, por meio do acesso universal e de melhor qualidade à educação, à saúde e à seguridade social, em geral. A Constituição brasileira de 1988 tenta construir essa estratégia cidadã e solidária. Uma terceira estratégia é a da liberdade da iniciativa, que possibilita a oportunidade para todos, com menor intervenção do estado, assim a economia poderá recompensar os esforços individuais e promover uma melhor alocação de recursos. Essa última estratégia resume as propostas de reformas neoliberais que foram realizadas na década dos anos 1990.


A atual realidade latino-americana é resultado da mistura dessas estratégias. Conseguimos estabilizar a economia, reduzimos a pobreza e a miséria e estamos voltando a crescer. No entanto, será que estamos efetivamente criando estruturas sociais mais justas. A desigualdade pode ter-se reduzido, mas os níveis de violência alcançam níveis quase insustentáveis. O crescimento econômico pode estar se recuperando, mas a perspectiva de melhoria e ascensão social por intermédio de um trabalho assalariado parece cada vez mais difícil. Enquanto comemoramos os poucos pesos ou reais a mais direcionados aos grupos mais pobres, observamos uma classe média exaurida pela carga tributária. Os nossos empresários celebram uma maior capacidade de gerenciar suas empresas numa economia de baixa inflação, porém a competição decorrente dos impactos da abertura e globalização da economia eleva os seus riscos. Por último, observa-se um Estado que continua a crescer, não oferecendo efetivamente a qualidade dos serviços prometidos, e em muitos casos um Estado cujos representantes agridem a ética pela corrupção e pela injustiça.

■ Conclusões

As reflexões aqui desenvolvidas, em torno de uma nova agenda da reforma tributária e também do gasto público social na América Latina, têm como fundamento uma idéia simplória e essencial: as políticas sociais não devem ser tratadas de modo isolado da política econômica.

Não basta criar e expandir programas de transferências de renda, é preciso também universalizar educação e saúde e gerar novos empregos para fortalecer a coesão social. Esse ideal tão caro aos europeus começa a ser perseguido na América Latina. Mas, é preciso descobrir também que o *Welfare State* europeu é financiado por uma

estrutura tributária muito diferente da aplicada no continente: não apenas que arrecada mais, porém, que o faz de forma progressiva, com mais impostos sobre renda, contribuições e patrimônios e menos impostos sobre vendas; ou seja, exatamente ao inverso da realidade latina e brasileira.

Há uma demanda inegável e crescente na América Latina de consolidar a democratização e, ao mesmo tempo, reduzir pobreza e combater a desigualdade. Esta não pode mais ser vista como uma questão a ser enfrentada apenas pelo lado do gasto público. Não basta apenas expandir o gasto social. É possível que se comece a se esgotar os efeitos redistributivos decorrentes do aumento da cobertura da previdência social e dos programas de transferência de renda. O tamanho do problema da desigualdade e a premência da sociedade por soluções começam a mudar as atenções: primeiro, para adotar uma estratégia social que compreenda também o padrão de tributação; e segundo, para que a modernização da gestão dos serviços e ações sociais permita melhorar a produtividade de seu gasto. É preciso se preocupar cada vez mais, tanto com a forma como os ônus tributários são distribuídos entre as classes sociais, quanto com a forma como os recursos públicos são aplicados nas diferentes áreas sociais. No médio e longo prazo, o sucesso em arrecadar melhor e gastar melhor será decisivo para se avançar e conciliar bem estar econômico e social na América Latina. 

Referências Bibliográficas

- Afonso, José, Biasoto, Geraldo, e Araújo, Erika (2005). "Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: a Brazilian Case-Study". *Texto para Discussão n. 1141*. Brasília, IPEA, Dezembro.
- Araújo, Érika (2005) "Análise das Contribuições Sociais no Brasil". Escritório da CEPAL no Brasil, Brasília, LC/BRS/R.158.
- Barreix, Alberto, e Roca, Jeronimo. (2007). "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta". *Revista de la CEPAL 92*. Santiago, CEPAL, agosto.
- Bielschowsky, Ricardo e Mussi, Carlos. (2002). "Políticas para a retomada do crescimento - reflexões de economistas brasileiros". IPEA/CEPAL, Brasília.
- Centrángolo, Oscar e Sabaini, Juan Carlos (2006). *Tributación en América Latina: em busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago, CEPAL.
- CEPAL (2002) "Globalización e Desenvolvimento", Santiago.
- CEPAL (2005), "Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde America Latina y el Caribe".
- CEPAL (2006) , "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidariedad", Santiago.
- CEPAL (2007a) . "Balance Preliminar", Santiago, Dezembro.
- CEPAL (2007b). "Panorama Social" , Santiago, Novembro.
- CEPAL (2007c). "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe". Santiago, enero.
- Lerda, Juan Carlos (2008) "El Pacto Fiscal visto a sus 10 años". Texto apresentado no XX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, janeiro. (mimeo).
- Machinea, José Luis y Kacef, Osvaldo (2008). "La conyuntura económica de América Latina: se justifica el optimismo?" em *Hacia un Nuevo Pacto Social*, CEPAL/CIDOB, Santiago e Barcelona.

- Mesa-Lago, Carmelo (2007). "O Sistema de Saúde Brasileiro: seu impacto na pobreza e desigualdade" em Nueva Sociedad, outubro.
- PNUD (2007), Human Development Report 2007/2008, New York, november.
- Ribeiro, Bruno Duarte (2008) "*Eficiência do Gasto Público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semiparamétrico*" texto apresentado no XX Seminário Regional de Política Fiscal, CEPAL, janeiro (mimeo).
- Serra, José (2002). "O pensamento progressista: dos anos 60 aos anos 90", capítulo 7, de *Ampliando o Possível*. São Paulo, Editora Campus.
- Serra, José, Afonso, José Roberto (2007). "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil". *Serie CEPAL Políticas Sociales n. 133*. Santiago do Chile, CEPAL, septiembre.
- Zockun, Maria, ed. (2007). "Simplificando o Brasil", *Texto para Discussão n. 3*. São Paulo, FIPE, março.

Este artículo es la versión original en portugués de «¿Cómo conciliar desarrollo económico con bienestar social? Algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos latinoamericanos», incluido en NUEVA SOCIEDAD N° 215, mayo-junio de 2008, ISSN 0251-3552, <www.nuso.org>.