

## Asia e America Latina: uma comparação fiscal\*

### *Asia and Latin America: a fiscal comparison*

MITSUHIRO KAGAMI\*\*

---

RESUMO: Uma comparação entre os países do Leste e Sudeste Asiático e os países da América Latina é feita em relação às finanças públicas, com ênfase especial na comparação fiscal durante as décadas de 1970 e 1980. Os déficits governamentais foram maiores na América Latina do que na Ásia nos dois períodos correspondentes. Um aumento imprevisto de preços na América Latina está positivamente relacionado a esses grandes déficits. Aumentos marcantes no pagamento de juros da dívida pública durante a década de 90 na América Latina estreitaram a margem das políticas fiscais. Portanto, algumas medidas de alívio da dívida, bem como a reforma tributária fundamental, são urgentemente necessários na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento do setor público; gasto público.

ABSTRACT: A comparison between East and Southeast Asian countries and Latin American countries is made with respect to public finance, Special emphasis is placed on a fiscal comparison during the 1970s and the 1980s. Government deficits widened more in Latin America than in Asia in the corresponding two periods. An unprecedented price hike in Latin America is positively related to these large deficits. Remarkable increases in interest payments for public debts during the 90s in Latin America narrowed the margin of fiscal policies. Therefore, some measures on debt relief, as well as fundamental tax reform are urgently needed in Latin America.

KEYWORDS: public sector funding; public spending.

JEL Classification: H11; H50; H60.

---

### INTRODUÇÃO

O papel das finanças públicas é vital para o desenvolvimento econômico. Em termos macroeconômicos, crescimento, inflação e dívida são diretamente afetados pelo governo via receitas, gastos e déficits públicos. O nível de produção, o investimento, a poupança e o consumo são influenciados através dos investimentos e

---

\* Trabalho Traduzido por Ricardo Borges Costa.

\*\* Institute of Developing Economies, Tóquio.

consumo governamentais, pelas compras das empresas estatais e pelos sistemas tributários. Em termos microeconômicos, decisões a respeito da produção, consumo e investimento são estimuladas (ou desestimuladas) por impostos, subsídios e controles de preços. Assim, políticas de finanças públicas, bem como políticas monetárias, exercem efeitos sobre todos os setores da economia.

Aqui fazemos uma comparação dos países da Ásia oriental e sudeste asiático (de agora em diante, apenas asiáticos) com países latino-americanos no tocante às finanças públicas, cobrindo receitas correntes, total da despesa e déficits orçamentários. É dada uma ênfase especial à comparação entre anos 70 e 80 relativamente à administração fiscal. Esses períodos contrastantes, ressaltados pelo segundo choque do petróleo e pela crise de endividamento externo que se seguiu, nos oferecem imagens claras a respeito do papel do governo na administração de crises.

A taxa de crescimento sofreu forte desaceleração – particularmente na América Latina durante os anos 80 – enquanto se expandiam os gastos governamentais, principalmente devido a aumentos nos pagamentos de juros incidindo sobre dívidas públicas. As receitas correntes também cresceram, porém não acompanharam as despesas. Como resultado, os déficits globais se expandiram de um período para o outro. Na América Latina, os déficits globais pareceram causar um aumento de preços sem precedentes. Sob tais circunstâncias, a questão é como o governo administra receitas, e gastos e como conseguir estabilidade nas finanças públicas.

Uma comparação entre Ásia e América Latina em termos de finanças públicas foi realizada com base em dados sobre receitas, despesas e déficits orçamentários de dois períodos: 1970-79 e 1980-86, coletados a partir de estatísticas do FMI no *Government Finance Statistics Yearbook* (que, doravante, chamarei GFS). Dados fiscais de países selecionados foram compilados a partir de números do “Consolidated Central Government” no GFS, os quais representam o somatório de três categorias, a saber: a) conta orçamentária do governo central; b) conta extra-orçamentária do governo central; e c) conta de seguridade social do governo central. Não foram incluídas neste trabalho as contas dos governos estaduais e locais, nem as das empresas estatais. Além disso, deve ser feita uma comparação cuidadosa devido à cobertura insuficiente dentro da categoria conta extraorçamentária e à falta de informação sobre a conta de seguridade social de alguns países. Os países escolhidos são os seguintes:

Seis países asiáticos: Indonésia, Coréia (República da), Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia.

Oito países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Durante todo o período coberto (1970-86), o tamanho das amostras variou entre os países em função da disponibilidade de dados.

Analisamos, em primeiro lugar, as relações entre o tamanho do governo e o crescimento econômico. Em seguida, examinam-se os déficits globais e suas relações com a inflação e o endividamento externo nos dois períodos. A análise das receitas utiliza para o cálculo uma compilação de informações sobre itens como impostos sobre a renda, contribuições da previdência social, impostos domésticos sobre bens

e serviços, impostos sobre o comércio e outros, além das receitas não tributárias nos dois períodos. Segue-se uma análise dos gastos, computando-se itens de dispêndio como defesa, educação, saúde, seguridade e bem-estar social, habitação e serviços comunitários, serviços econômicos, serviços públicos gerais e diversos. Finalmente, será tratada a estabilidade na administração fiscal calculando-se coeficientes de variação para itens orçamentários.

## O tamanho do governo e o crescimento

De acordo com o Banco Mundial (1988), há duas visões gerais acerca do papel do governo em economias em desenvolvimento. Uma é a visão do “interesse público” e a outra a do “interesse privado”. A visão do “interesse público” enfatiza que os mercados livres algumas vezes falham em alocar os recursos de maneira eficiente. Nessas ocasiões, a intervenção do governo é necessária. As falhas do mercado podem ocorrer nos seguintes casos: a) bens públicos; b) externalidades; c) economias de escala; d) informação imperfeita; e e) monopólios ou oligopólios.

Bens e serviços tais como defesa, educação primária, saúde e infraestrutura são exemplos de “bens públicos” dos quais o setor privado não pode participar, uma vez que esses benefícios são dirigidos ao público e não a produtores ou consumidores privados. Da mesma forma, as companhias privadas algumas vezes não podem arcar com custos decorrentes, por exemplo, de deseconomias externas e economias de escala, tais como enormes custos de instalação ou aqueles envolvidos em pesquisa e desenvolvimento. Quando existem monopólios ou monopsonios, os mecanismos de mercado também podem falhar. Ademais, a disparidade de renda não será corrigida por interesses privados. Assim, o governo precisa intervir nesses mercados através de medidas políticas na forma de impostos, subsídios e regulamentações.

Por outro lado, de acordo com a visão do “interesse privado”, quanto menor a intervenção do governo, maior a eficiência. A competição livre entre os interesses privados leva a uma alocação eficiente dos recursos, mesmo considerando-se os vários casos em que há falhas do mercado. Tanto quanto possível, portanto, o papel desempenhado pelo governo deve restringir-se. A crítica central dessa visão aponta para os déficits fiscais exorbitantes, acompanhados de um nível elevado de gastos por parte das empresas estatais, o que resulta num quadro de excessivo endividamento externo do setor público. Consequentemente, os apoiadores dessa visão são veementemente defensores de um governo menor em termos de gastos governamentais e de um orçamento equilibrado para o setor público. Acreditam que governos menores estão em vantagem porque os mercados alocam recursos de maneira mais eficiente, resultando em taxas de crescimento maiores do que as de países com governos grandes e intervencionistas.

Para examinar o relacionamento entre o tamanho do governo e o crescimento, foi tomada como índice a participação do total da despesa (despesas correntes e de capital) no PIB. A média ponderada das participações no PIB do total da despesa dos seis países asiáticos durante o período 1970-79 (doravante, anos 70) foi 17,5%,

enquanto a dos oito países latino-americanos mostrou proporção equivalente na mesma época. No período 1980-86 (doravante, anos 80), essa participação subiu ligeiramente para 20,1% para a Ásia e 22,1% para a América Latina, em média; a diferença entre as duas regiões foi quase nula, mesmo tendo havido diferenças entre os países. Isto implica dizer que, enquanto o tamanho do governo nas duas regiões é quase igual, há variações de taxas de crescimento econômico (veja tabela 1).

Tabela 1: Ásia e América Latina: Crescimento Econômico e o Tamanho do Governo (Médias Amostrais de 1970-1979 e 1980-1986)\*

	Taxa de crescimento do PIB		Total da despesa/PIB		Formação de capital fixo/Total da despesa		Receitas correntes/PIB		Número de amostras**	
	(% anos		(% anos		(% anos		(% anos		(% anos	
	70	80	70	80	70	80			70	80
<b>Ásia:</b>										
Coréia	9,6	8,3	15,7	17,6	8,6	7,6	15,1	18,3	9	8***
Singapura	7,9	5,7	21,8	23,1	11,1	19,8	21,8	27,2	8	6
Indonésia	7,6	4,5	17,9	21,5	31,2	30,4	16,6	21,1	8	6
Malásia	8,0	4,5	24,9	32,6	13,4	7,3	21,7	26,6	8	6
Filipinas	7,0	-0,5	13,7	11,5	9,8	10,3	13,7	11,5	8	6
Tailândia	7,7	5,1	16,5	19,9	19,4	17,7	13,4	15,2	8	6
Média (ponderada)	8,1	4,9	17,5	20,1	18,0	17,1	16,2	19,1	—	—
<b>América Latina:</b>										
Argentina	2,6	-3,0	17,0	21,0	8,2	6,9	13,8	16,3	8	4
Brasil	8,3	0,2	17,8	20,7	9,1	3,1	20,0	24,2	10	5
Chile	3,4	0,9	33,5	31,0	13,4	6,6	29,8	29,3	8	7
Colômbia	5,6	2,0	12,0	14,3	16,4	19,3	11,1	12,6	9	4
México	6,4	1,7	14,5	23,8	16,8	13,4	12,1	16,6	8	6
Paraguai	9,0	2,3	11,2	10,8	19,2	17,2	11,4	10,4	8	5
Uruguai	3,4	-1,4	23,1	24,5	8,1	5,5	21,3	21,7	8	7
Venezuela	4,8	-1,3	22,2	25,9	13,5	8,5	26,7	29,3	10	6
Média (ponderada)	5,9	-0,1	17,5	22,1	11,8	8,1	17,1	20,5	—	—
<b>Referência:</b>										
EUA	3,0	2,7	21,1	24,4	1,4	1,2	19,4	20,5	8	7
Japão	5,2	3,4	13,9	18,0	6,8	4,7	10,4	12,0	10	6

Fonte: Government Finance Statistics (GFS), FMI.

\* Os dados fiscais de cada país são compilados a partir do "Consolidated Central Government" (soma das contas orçamentárias e extra-orçamentária do governo central e conta da seguridade social) do *Government Finance Statistics*, FMI, excetuando-se as Filipinas e o Japão. Esses últimos apresentam somente a conta do governo central em todas as tabelas.

\*\*O número de amostras difere de acordo com o disponibilidade de dados de cada país.

\*\*\* Nove amostras para o período de 1971-79 e oito para 1980-87.

O crescimento econômico na Ásia e América Latina sofreu uma desaceleração durante os anos 80, quando comparado ao dos anos 70, principalmente devido à crise da dívida externa e à recessão mundial causada pelo segundo choque do petróleo.

Durante os anos 70, a Ásia cresceu a uma taxa média de 8,1%· contra 5,9% da América Latina. Durante os anos 80, a taxa de crescimento da Ásia caiu para 4,9%, enquanto a América Latina despencou para uma taxa de crescimento negativa de 0,1%.

Resulta que a diferença na taxa de crescimento parece estar relacionada a outros fatores e não ao tamanho do governo. Embora se tenha verificado que a diminuição no ritmo de crescimento econômico acompanhou uma expansão dos gastos do governo, os dados reunidos das regiões para os dois períodos não revelaram relação negativa clara entre a taxa de crescimento e a participação do dispêndio total no PIB<sup>1</sup> (veja tabela 1).

Os aumentos no total da despesa deveram-se principalmente a aumentos nos pagamentos de juros incidindo sobre dívidas públicas, tanto de origem externa quanto interna, especialmente nos países mais atingidos pelo endividamento. Países como México e Brasil apresentaram aumento acentuadamente rápido nos pagamentos de juros de dívidas públicas proporcionalmente às despesas correntes, como mostram as seguintes porcentagens: de 15,0% (1979) para 45,1% (1985) e 11,5% (1979) para 43,9% (1985), respectivamente. Na Ásia, a proporção mais elevada desses pagamentos foi registrada pelas Filipinas, seguindo-se a Malásia: 9,3% (1979) para 26,5% (1985) e 15,1% (1979) para 25,2% (1984), respectivamente.

A participação no total dos gastos do governo do dispêndio em formação de capital fixo foi, em média, maior na Ásia (18,0% durante os anos 70 e 17, 1% durante os anos 80) do que na América Latina. Esta registrou uma queda notável de 11,8% para 8,1% de um período para o outro, em parte devido a uma contração severa da demanda interna e em parte pela redução da disponibilidade de recursos financeiros. Isto implica dizer que a taxa de crescimento mais elevada na Ásia foi sustentada por investimentos públicos generosos na região mediante uma política de *pump-priming*.

## Déficits do governo

Os déficits do governo são de duas categorias: déficits (ou superávits) de conta-corrente e déficits (ou superávits) globais. Um déficit de conta-corrente é a dife-

---

<sup>1</sup> Fez-se uma análise de regressão para as variáveis taxa de crescimento do PIB e participação do total da despesa no PIB. Os dados utilizados foram extraídos da Tabela 1. Foi construído um gráfico com dados correspondentes aos anos 70 e 80 de dois· países industrializados (EUA e Japão), seis países asiáticos e oito países latino-americanos (i. e., o número de amostra é 32). O resultado encontrado foi o seguinte:

$$\text{PIB} = 7,34 - 0,157 \text{ DISPEN} \\ (T = -1,61) \quad R^2 = 0,080$$

onde

PIB: taxa de crescimento do PIB a preços de 1980.

DISPEN: dispêndio total como uma parcela do PIB.

Veja também LANDAU, Daniel, *Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980*, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, n. 1, out./1986.

rença entre as receitas correntes e as despesas correntes. As receitas correntes incluem receitas tributárias e não-tributárias. Se a conta-corrente é positiva, o superávit é uma espécie de poupança canalizada para os investimentos públicos. Um déficit (ou superávit) global é assim definido:

DÉFICIT (OU SUPERAVIT) GLOBAL = TOTAL DA RECEITA E DOAÇÕES – TOTAL DA DESPESA E CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS MENOS REEMBOLSOS

onde

TOTAL DA RECEITA CAPITAL = RECEITAS CORRENTES + RECEITAS DE CAPITAL

TOTAL DA DESPESA CAPITAL = DESPESAS CORRENTES + DESPESAS DE CAPITAL

Em sobrevivendo um déficit global, o governo se vê diante de três opções para financiá-lo: a) tomar emprestado nos mercados domésticos; b) tomar emprestado nos mercados externos; e c) emitir moeda. Tomar emprestado internamente pode causar um aumento das taxas de juros, fazendo cair os investimentos privados; empréstimos externos podem levar a um endividamento externo acumulado; e a emissão de moeda detona a inflação.

A participação no PIB dos déficits globais foi calculada para os períodos considerados nas duas regiões. As médias ponderadas dos países asiáticos foram: -2,4% para os anos 70 e -2,7% para os anos 80. Já a América Latina apresentou um salto de -2,2% nos anos 70 para -5,1% nos anos 80. Essas estatísticas refletem o fato de que o total da despesa rapidamente se expandiu, sem ser acompanhado pelas receitas, que sofreram aumentos apenas modestos. As receitas dependem principalmente dos impostos sobre a renda, impostos domésticos e contribuições da previdência social (no caso da América Latina) como será explicado mais tarde. Essas fontes de renda, juntamente com outras fontes, tais como impostos sobre vendas e sobre o valor adicionado, são afetadas negativamente pela recessão; por isso, produzem níveis baixos de arrecadação.

Como a crise de endividamento cria a necessidade de gastos públicos para o pagamento de juros de dívidas internas e externas em contínua expansão, e como os gastos do governo possuem natureza anticíclica em época de recessão (como, por exemplo, para reduzir a taxa de desemprego através da criação de empregos e programas de subsídios), os déficits continuam a crescer.

Os números da inflação medidos por deflatores do PIB demonstram quadros significativamente diferentes para as duas regiões. Na Ásia, a taxa cedeu de 17,3% durante os anos 70 para 8,6% durante os anos 80, enquanto nos mesmos períodos crescia na América Latina de 57,1% para uma taxa de três dígitos sem precedentes de 142,0%.

Ademais, o endividamento, medido em termos de dívida externa per capita, também piorou nas duas regiões, embora tenham sido menores os números na Ásia do que na América Latina. A dívida externa per capita dos seis países asiáticos chegou a valer US\$ 479 ao final de 1986, comparado com US\$ 232 ao final de 1979, enquanto a dos oito países latino-americanos alcançou US\$ 1.056 em 1986, contra US\$

618 de 1979. Dentre os países, a Malásia registrou os maiores déficits globais (de -6,6% a -9,2%) e o maior aumento de sua dívida externa per capita (que se quadruplicou) entre os dois períodos, embora sua inflação tenha recuado (veja tabela 2).

Tabela 2: Ásia e América Latina: Déficit Globais, Inflação e Dívida Externa Per Capita (Médias amostrais de 1970-79 e 1980-86)

	Déficits globais/PIB		Inflação (deflator do PIB)		Número de amostras		Dívida externa per capita	
	[%] anos		[%] anos		anos		(final de ano, US\$)	
	70	80	70	80	70	80	1979	1986
<b>Ásia:</b>								
Coréia	-1,7	-1,8	20,6	6,0	9	8	610	1.124
Singapura	1,0	2,3	5,8	2,3	8	6	727	1.496
Indonésia	-2,6	-1,4	23,0	11,0	8	6	130	258
Malásia	-6,6	-9,2	9,9	0,7	8	6	299	1.241
Filipinas	-1,1	-2,5	14,4	19,8	8	6	283	515
Tailândia	-3,1	-4,6	10,5	4,2	8	6	144	352
Média (ponderada)	-2,4	-2,7	17,3	8,6	—	—	232	479
<b>América Latina:</b>								
Argentina	-4,2	-7,9	146,6	323,4	8	4	754	1.602
Brasil	-0,4	-3,3	35,8	158,9	10	5	522	814
Chile	-2,5	-0,3	134,1	19,8	8	7	857	1.641
Colômbia	-0,7	-1,9	22,2	22,5	9	4	231	526
México	-3,7	-8,2	19,8	59,4	8	6	634	1.270
Paraguai	0,1	-0,6	13,8	17,6	8	5	163	535
Uruguai	-2,0	-3,2	68,5	51,4	8	7	458	1.311
Venezuela	-0,3	-0,1	11,9	9,5	10	6	1.642	1.951
Média (ponderada)	-2,2	-5,1	57,1	142,0	—	—	618	1.056
<b>Referência:</b>								
EUA	-2,3	-4,4	7,3	5,2	8	7		
Japão	-3,6	-6,2	7,5	2,0	10	6		

Fonte: GFS, IMF and World Debt Tables. The World Bank.

Uma análise de regressão entre taxa de inflação e déficits globais para os dados reunidos revela uma correlação muito fraca. O parâmetro dos déficits globais, entretanto, se apresentou significativamente positivo.<sup>2</sup> Restringindo a análise aos dados relativos apenas à América Latina, a relação positiva é fortalecida. Conse-

<sup>2</sup> Como na nota anterior, foi calculada uma regressão para os dados reunidos extraídos da tabela 2. O número total de amostras também é 32. Obteve-se o seguinte:

$$\text{INF} = 16,2 + 8,570 \text{ DÉFICIT}$$

$$(\text{t} = 2,03) \quad \text{R}^2 = 0,121$$

onde

INF: taxa de inflação medida por deflatores do PIB  
 DEFICIT: déficits globais como parcela do PIB.

quentemente, pode-se admitir que a inflação tem uma relação positiva com os déficits do governo. Por outro lado, a relação entre dívida externa per capita e déficits globais não foi claramente detectada a partir da análise de regressão.<sup>3</sup>

### Uma comparação de sistemas tributários

As fontes de receitas correntes podem ser divididas em duas categorias: receitas tributárias e receitas não-tributárias. As receitas tributárias estão classificadas em impostos diretos, sobre firmas e indivíduos, e impostos indiretos, sobre bens e serviços. As receitas não-tributárias incluem tarifas e taxas administrativas dos bens e serviços públicos mais as multas e confiscos.

Os impostos diretos incidem sobre a renda dos indivíduos e das empresas, incluindo ainda outros como contribuições da previdência social, contribuições recolhidas em folha de pagamento e impostos sobre a propriedade e a riqueza. Os impostos indiretos englobam impostos domésticos sobre o giro, sobre o valor adicionado e sobre vendas, bem como impostos específicos sobre produtos. Os impostos sobre o comércio internacional incluem direitos de importação, tarifas e impostos sobre a exportação.

De acordo com essa classificação, foi calculada a participação de cada categoria apresentada nas receitas correntes em ambas as regiões nos períodos considerados. As médias ponderadas para a Ásia mostram que os impostos sobre a renda (40,5% durante os anos 80) e os impostos domésticos sobre bens e serviços (29,6% no mesmo período) representam as principais fontes de arrecadação. Para os países latino-americanos, por outro lado, as principais fontes de arrecadação são os impostos domésticos (31,3% durante os anos 80), seguidos pelos impostos sobre a renda e pelas contribuições da previdência social (22,3% e 17,2%, respectivamente) (veja tabela 3).

O Banco Mundial (1988) declarou que “os países latino-americanos são, dentre os países em desenvolvimento, os que mais utilizam os impostos previdenciários, que recaem primariamente sobre a renda salarial”. Uma comparação real, entretanto, torna-se difícil, uma vez que os países asiáticos, neste estudo, não apresentam a categoria “conta de seguridade social” (exceto Coréia e Malásia) nas tabelas

---

Usando-se os dados apenas da América Latina (i.e., número de amostras = 16), os resultados seriam os seguintes:

$$\text{INF} = 15,1 + 22,266 \text{ DÉFICIT} \\ (t = 3,54) \quad R^2 = 0,472$$

<sup>3</sup> Foi feita uma análise de regressão para as variáveis dívida externa *per capita* e déficits globais com dados da tabela 2 (o número de amostras é 28). Obtiveram-se os seguintes resultados:

$$\text{DEBT} = 766,5 + 10,337 \text{ DEFICIT} \\ (t = 0,27) \quad R^2 = 0,003$$

onde

DEBT: dívida externa *per capita*  
DEFICIT: déficits globais como parcela do PIB.



TABELA 3

Ásia e América Latina: Composição dos Impostos  
(Porcentagem das receitas correntes, médias amostrais de 1970-79 e 1980-86)

	Imposto de renda *		Contribuições da previdência social		Imposto doméstico		Imposto sobre o comércio		Outros impostos		Receitas não-tributárias		Número de amostras	
	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80
Ásia:														
Coreia	29,5	25,1	0,9	1,3	44,5	45,1	14,3	15,0	0,9	1,2	10,0	12,2	9	8
Singapura	44,1	44,2	—	—	16,1	14,2	8,9	5,1	2,2	3,0	28,8	33,5	8	6
Indonésia	63,9	68,8	—	—	14,9	12,3	12,7	4,6	0,6	0,4	7,8	13,9	8	7
Malásia	32,5	39,7	0,4	0,5	22,1	17,5	32,5	24,4	1,1	1,6	11,5	16,3	8	7
Filipinas	24,4	22,8	—	—	32,5	39,0	30,1	25,1	1,4	1,7	11,5	11,2	8	6
Tailândia	16,4	20,8	—	—	45,9	46,6	27,8	22,5	0,7	0,6	9,2	9,4	8	6
Média (ponderada)	39,0	40,5	0,3	0,4	29,9	29,6	19,4	14,6	0,9	1,1	10,5	13,7	—	—
América Latina:														
Argentina	5,0	7,4	26,2	20,2	16,9	40,9	16,6	12,6	3,0	4,1	32,4	14,7	10	5
Brasil	20,5	19,5	36,0	25,0	33,4	24,0	5,6	3,6	0,0	0,0	9,9	27,9	10	6
Chile	17,2	16,1	15,0	10,0	34,2	40,2	8,7	7,1	3,5	6,3	21,2	20,3	8	7
Colômbia	36,0	26,2	13,1	10,6	18,9	23,6	21,6	15,9	3,9	2,1	6,5	21,7	9	4
México	34,4	25,5	15,7	11,1	33,2	41,0	9,9	14,6	1,0	0,5	5,7	7,3	8	6
Paraguai	18,7	23,3	11,5	13,3	22,2	21,9	25,8	15,5	11,3	11,3	10,5	14,8	8	7
Uruguai	10,8	11,9	28,5	24,3	37,8	41,7	9,4	12,0	7,3	3,6	6,3	6,5	8	7
Venezuela	58,7	64,4	4,6	3,8	5,2	4,6	6,4	12,0	0,4	0,3	24,7	14,6	10	6
Média (ponderada)	24,4	22,3	22,0	17,2	26,8	31,3	10,2	10,0	1,4	1,5	15,1	17,6	—	—
Referência:														
EUA	59,0	52,8	26,9	31,0	5,4	5,0	1,6	1,5	0,0	0,0	7,1	9,7	8	7
Japão	68,8	70,1	—	—	21,5	19,3	3,2	2,0	3,2	3,5	3,4	5,1	10	6

Fonte: GFS, FMI.

\* A primeira coluna (Imposto de Renda) inclui os impostos tanto sobre o indivíduo como sobre as empresas, contribuições recolhidas em folha de pagamento e impostos sobre a propriedade e a riquezas.

“governo central consolidado”. O método de cálculo utilizado por Kagami (1989) exclui a categoria “contribuições da previdência social” das receitas correntes de cada país nas duas regiões para os dados de 1970 a 1986. Kagami encontrou que “na Ásia, as principais fontes de arrecadação são, novamente, os impostos sobre a renda (39,8%) e os impostos domésticos (29,9%). Na América Latina, as principais fontes de receitas tributárias são os impostos domésticos (36,1%), seguidos pelos impostos sobre a renda (28,4%)”.<sup>4</sup>

De um modo geral, os países industrializados como Japão e EUA dependem principalmente das receitas com impostos sobre a renda (especialmente o imposto de renda individual); os países de renda média dependem principalmente dos impostos domésticos; os de renda mais baixa contam mais com os impostos sobre o comércio (especialmente sobre as importações). As taxas relativamente altas de impostos sobre a renda na Indonésia e Venezuela refletem uma arrecadação proveniente de empresas envolvidas com a exploração de petróleo.

Parcelas menores de arrecadação de impostos sobre a renda na América Latina podem sugerir a dificuldade de se cobrar impostos sobre a renda individual das camadas de renda mais baixa quando se tem uma enorme disparidade de renda e/ou quando a evasão fiscal é praticada em larga escala. O Banco Mundial (1988) escreveu que “em um estudo de 1978 acerca do imposto sobre a renda na Argentina, descobriu-se que 80% da renda bruta não era declarada e que apenas 30% das 1,6 milhão de pessoas passíveis de recolherem impostos sobre renda não salarial efetivamente o fizeram.”

Baseado numa análise da composição dos impostos na Ásia, a participação percentual de cada item tributário nas receitas correntes não sofreu alteração significativa durante os dois períodos a não ser na área dos impostos sobre o comércio (de 19,4% para 14,6%, principalmente por conta de uma queda nos direitos de exportação). A América Latina, por outro lado, apresentou resultados bem diferentes. As parcelas correspondente às contribuições da previdência social caíram de 22,0% para 17,2%, enquanto a dos impostos domésticos cresceu de 26,8% para 31,3%. As contribuições da previdência social refletem os altos e baixos nos negócios, já que geralmente são proporcionais tanto ao total das vendas dos empregadores, quanto ao que recebem seus empregados. No caso do Chile, uma queda nessa categoria foi causada por uma alteração no sistema de seguridade social. Em 1979, o Chile introduziu reformas com o intento de transformar os programas públicos de pensões num plano de poupança do setor privado, ficando consequentemente reduzido o papel do governo durante os anos 80 por conta dessa alteração.<sup>5</sup>

Dentre os países latino-americanos, a parcela correspondente aos impostos

---

<sup>4</sup> KAGAMI, M. *The Role of Government in Developing Economies* in *The Role of Government in Economic Development*, editado por BIANCHI, A., KAGAMI, M. e MUNOZ, O. (JRP Series n. 77), Institute of Developing Economies (IDE), jul./1989.

<sup>5</sup> A esse respeito, veja, por exemplo, MACKENZIE, G. A. *Social Security Issues in Developing Countries – The Latin American Experience*, *IMF Staff Papers*, vol. 35, n. 3, set./1988.

domésticos cresceu drasticamente durante os anos 80 em países como Uruguai (41,7%), México (41,0%), Argentina (40,9%) e Chile (40,2%). No México, os impostos sobre o valor adicionado foram introduzidos em janeiro de 1980, como também o foi um novo imposto sobre hidrocarbonetos em 1983. Na Argentina, aumentos sofridos por um imposto específico sobre combustíveis e outro sobre o valor adicionado contribuiu sobremaneira para fazer crescer a parcela correspondente aos impostos domésticos. No Uruguai e no Chile, as receitas provenientes tanto de impostos sobre o valor adicionado quanto de impostos sobre produtos específicos foram bem satisfatórias durante os anos 80, particularmente no caso do Uruguai, onde o imposto sobre produtos ao consumidor sofreu um aumento considerável para determinados itens. Por outro lado, a parcela correspondente aos impostos domésticos no Brasil declinou de 33,4% para 24,0%, enquanto saltavam as receitas não-tributárias de 9,9% para 27,9% de um período para o outro, refletindo aumentos da renda com imóveis de fundos de previdência social.

### Uma comparação dos gastos públicos

O total da despesa (despesas correntes mais despesa de capital) compõe-se, basicamente, de sete itens: a) defesa; b) educação; c) saúde; d) seguridade e bem-estar social; e) habitação e serviços comunitários; f) serviços econômicos; e g) serviços públicos gerais e outros. Os serviços econômicos incluem as utilidades públicas, transporte, comunicações e serviços ao setor industrial. Os serviços públicos gerais incluem serviços orçamentários e fiscais, serviços ligados a negócios externos, serviços de pesquisa de base e serviços gerais com pessoal. A alocação de receita nesses itens representa, assim, um problema vital durante o processo de desenvolvimento, influenciando na própria característica das nações.

Através do mesmo método utilizado na composição dos impostos, os sete itens mencionados foram considerados componentes dos gastos públicos, de acordo com sua participação no total da despesa (veja tabela 4).

Na Ásia, os serviços públicos gerais e outros ficaram com a maior parte (32,0% em média para os anos 80, dos quais 16,9% somente para os serviços públicos gerais), seguidos pelos serviços econômicos (26,1 %) e defesa (18,7%). Na América Latina, também foi dada prioridade aos serviços públicos gerais e outros (32,5% nos anos 80, 10,9% dos quais apenas para os serviços públicos gerais), seguidos pela previdência e bem-estar social (24,5%) e pelos serviços econômicos (21,5%). Como na região também se incluíam as contas da previdência social nas receitas tributárias, esse item também refletiu uma grande proporção dos gastos.

De maneira geral, alguns países latino-americanos dão ênfase aos gastos com o bem-estar social. As médias amostrais dessa categoria para Uruguai (49,2%), Chile (38,9%) e Argentina (33,5%) são maiores do que as dos EUA (32,2%) durante os anos 80. Nesses países, deu-se um processo histórico de construção de seus próprios sistemas de previdência social e suas dimensões e penetração foram amadurecendo e criando raízes profundas dentro da sociedade. Mackenzie (1988) escreveu, por exemplo, que “no Uruguai estima-se que o esquema de pensões e o

TABELA 4

Ásia e América Latina: Composição dos Gastos  
(Porcentagem do total da despesa, médias amostrais de 1970-79 e 1980-86)

	Defesa		Educação		Saúde		Seguridade e bem-estar Social		Habitação e serviços comunit.		Serviços econômicos		Serviços públicos gerais e outros		Número de amostras	
	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80	70	80
<b>Ásia:</b>																
Coréia	31,0	31,2	16,0	18,6	1,3	1,6	5,2	6,4	2,0	1,8	21,0	15,4	23,4	25,0	9	8
Singapura	29,1	21,8	16,6	19,0	8,0	6,6	1,6	1,2	8,4	7,6	11,7	15,3	24,6	28,4	8	5
Indonésia	17,2	12,3	8,4	8,3	2,0	2,3	0,0	0,0	2,2	2,3	32,3	29,0	37,9	45,8	7	4
Malásia	16,9	14,7	22,3	16,8	6,7	4,7	3,1	3,9	2,5	5,5	15,5	28,9	33,1	25,5	8	2
Filipinas	16,7	10,9	14,4	13,9	4,2	4,2	0,0	0,0	2,2	3,5	39,8	43,0	22,7	24,6	8	6
Tailândia	20,0	20,2	20,8	19,8	4,1	4,9	3,9	2,8	3,5	2,3	23,3	23,4	24,4	26,5	8	6
Média (ponderada)	21,6	18,7	14,6	14,6	3,2	3,2	2,2	2,5	2,7	2,9	26,6	26,1	29,1	32,0	—	—
<b>América Latina:</b>																
Argentina	11,1	10,4	9,0	7,8	2,1	1,5	26,4	33,5	4,1	1,0	25,3	19,2	21,9	26,6	5	5
Brasil	6,7	3,6	6,1	3,5	6,9	7,0	36,0	31,3	0,1	0,5	22,2	19,6	22,0	34,6	10	6
Chile	12,3	11,7	14,2	13,8	7,4	6,4	25,1	38,9	7,0	4,7	15,1	9,2	18,8	15,2	8	7
Colômbia	—	6,8	—	19,3	—	4,1	—	18,5	—	3,8	—	23,7	—	23,7	—	3
México	3,4	2,2	17,1	13,6	4,1	1,6	22,7	11,5	0,0	3,2	31,6	27,9	21,0	40,0	8	6
Paraguai	12,9	11,9	13,1	12,1	3,0	4,2	17,5	26,5	1,9	2,9	20,2	16,4	31,4	25,9	8	6
Uruguai	9,6	12,2	10,2	7,0	4,0	3,9	44,5	49,2	0,9	0,9	9,9	8,9	20,9	17,9	8	7
Venezuela	8,0	6,2	16,3	18,1	9,9	8,0	6,8	7,0	3,2	6,5	28,7	21,8	27,1	32,4	10	6
Média (ponderada)	7,2	5,6	11,1	9,5	5,3	4,3	27,2	24,5	1,5	2,1	25,5	21,5	22,1	32,5	—	—
Referência*:																
EUA	24,8	23,6	3,2	2,1	9,4	10,9	34,1	32,2	3,1	2,9	10,1	9,0	15,3	19,3	8	7

Fonte: GFS, FMI.

\* O GFS não inclui dados sobre gastos do Japão.

sistema de doença-maternidade cobrem, respectivamente, por volta de 81% e 68% da força de trabalho (população economicamente ativa).”

Contrastando com essa situação, a Coreia gastou somente 6,4% do total da despesa com essa categoria durante os anos 80, embora possa haver uma variação de cobertura estatística entre os dois países.<sup>6</sup> Na Coreia e na Malásia, de certa forma, parece que os programas de bem-estar social foram sacrificados a favor do desenvolvimento, embora não sejam suficientes os dados disponíveis sobre a Ásia no GFS, quando comparados com os dados abundantes sobre a América Latina, para que se possa tirar uma conclusão precisa.

Uma proporção relativamente alta de gastos com a defesa na Ásia (18,7% nos anos 80) quando comparada com a da América Latina (5,6%) sugere diferenças quanto às considerações geopolíticas com as quais esses países têm lidado historicamente.<sup>7</sup>

Os países asiáticos novamente mostraram-se estáveis durante os dois períodos. Um decréscimo de três pontos para a defesa (21,6% para 18,7%) foi compensado por um acréscimo equivalente na categoria serviços públicos gerais e outros (29,1% para 32,0%). Por outro lado, na América Latina, a participação de quase todos os itens declinou, exceto os da categoria serviços públicos gerais e outros (também constituem exceção as despesas com habitação e serviços comunitários, o que, entretanto, pode ser ignorado em função de sua pequena participação). A categoria serviços públicos gerais e outros saltou de 22,1% para 32,5% na América Latina. Esse salto se deu principalmente em função de aumentos nos pagamentos de juros de dívidas públicas nos principais países devedores.

No México, por exemplo, a participação da categoria serviços públicos gerais e outros cresceu de 21,0% durante os anos 70 para 40,0% durante os anos 80, enquanto a dos serviços públicos gerais isoladamente variou somente de 6,1% para 9,7% entre os dois períodos. A categoria outros causou esse salto porque inclui as transações de dívida pública (pagamentos de juros sobre débitos públicos;

---

<sup>6</sup> Os dados do GFS para o Uruguai relativos aos programas de previdência social. incluem os seguintes fundos e Conselhos: Dirección de las Asignaciones Familiares (DAF); Dirección de las Pasividades Civiles y Escolares (DPCE); Dirección de las Pasividades de la Industria e el Comercio (DPIC); Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico (DPRSD); Dirección de los Seguros por Desempleo (DSD); Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad (DSSE); Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB); Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales (CJPN); Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). Por outro lado, os dados do GFS sobre a Coreia incluem as seguintes contas e fundos: Fondo de Seguros para a Compensação Por Accidente do Trabalhador da Indústria; Conta Especial de Seguros Contra Accidente do Trabalhador da Indústria; Conta Especial e Fundo de Previdência do Pessoal Militar; Conta Especial do Centro Médico Nacional; Conta Especial e Fundo de Previdência e Bem-estar Social; Fundo do Serviço de Bem-estar Social; Fundo de Assistência ao Veterano.

<sup>7</sup> Veja KAGAMI, M. Guiding Principles for Development in Asia in *A Comparative Study on Economic Development Between Asia and Latin America* editado por BIANCHI, A. e NOHARA, T. (JRP Series, n. 67) IDE, 1988. Sobre o relacionamento entre a taxa de crescimento e os gastos militares, veja, por exemplo, DEGER, Saadet. Economic Development and Defense Expenditure, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, n. 1, out./1986.

não se inclui sua amortização). No caso do Brasil, a participação da categoria serviços públicos gerais e outros expandiu-se de 22,0% para 34,6% entre os dois períodos, enquanto a dos serviços públicos gerais isoladamente decresceu de 14,5% para 13,5%. Além disso, no Brasil os pagamentos de juros sobre títulos do governo (DRTNs) estão associados aos pagamentos do sistema de correção monetária (taxas de juros indexadas à inflação). As participações relativamente altas apresentadas pela Indonésia para essa categoria (37,9% nos anos 70 e 45,8% nos anos 80) podem, ao contrário, ser explicadas pelo fato de que a própria participação dos serviços públicos gerais se apresentou maior do que a de qualquer outro país estudado neste trabalho, crescendo de 21,8% para 31,1% de um período para outro.

### **Estabilidade da administração fiscal**

Outro importante fator a ser considerado é o da estabilidade na estrutura de receitas e de gastos. Se a estrutura tributária sofre alterações frequentes, os planejadores do orçamento não podem esperar um fluxo estável de receitas nem traçar um plano de gastos estável. Da mesma maneira, a introdução repentina de novos itens no quadro de despesas e/ou a abolição de outros poderá causar padrões instáveis de dispêndio. A estabilidade na composição de receitas e despesas é, portanto, fundamental do ponto de vista da administração fiscal. Isso pode ser aferido calculando-se o coeficiente de variação (expresso na forma do desvio padrão dividido pela média) de cada item de receita e de dispêndio durante o período estudado (veja tabela 5).

As médias simples desses coeficientes para as duas regiões revelam duas características: a primeira é que as médias asiáticas são mais baixas do que as da América Latina em ambos os períodos, tanto para os itens de receita quanto para os de dispêndio; a segunda é que as médias dos anos 80 são mais baixas do que as dos anos 70 tanto em receitas quanto em despesas, e em ambas as regiões. No caso dos itens de receita, a Argentina e o México produziram números perturbadores, apresentando os coeficientes mais elevados: Argentina nos anos 70 com 93,203 e México nos anos 80 com 66,443. Em média, os padrões de composição na Ásia mudam menos do que na América Latina durante o período estudado. Excluindo-se o valor mais alto, as médias da América Latina para itens de receita são as seguintes: 20,417 nos anos 70 e 21,583 nos anos 80, valores um pouco mais altos do que as médias asiáticas.

Nos dois períodos, embora tenham aumentado as participações das receitas correntes e do total da despesa no PIB, os coeficientes, menores nos anos 80, mostram que a composição de seus itens mudou menos nesse período do que no anterior. Vale dizer que é possível que a margem de escolha em políticas fiscais e orçamentárias tenha ficado mais apertada durante os anos 80 por causa da recessão e da crise da dívida externa. Coréia, Indonésia e México, contudo, experimentaram um aumento razoavelmente grande de seus coeficientes. Especialmente no caso do México, o valor da coluna “médias de itens de receita” saltou de 11,689 para

66,443, principalmente por causa das rápidas mudanças nos direitos de exportação e na categoria “outros impostos”.

Em suma, a administração fiscal parece ser mais estável na Ásia do que na América Latina durante o período estudado. É possível ainda identificar que os padrões de composição de receitas e gastos mudam menos durante os anos 80 do que durante os anos 70 nas duas regiões.

Tabela 5: Ásia e América Latina: Coeficientes de Variação  
(Médias amostrais de 1970-79 e 1980-86)

	Médias de Itens de receita		Médias de itens de dispêndio	
	anos 70	anos 80	anos 70	anos 80
Ásia:				
Coréia	18,107	31,597	19,428	12,947
Singapura	13,784	11,848	18,298	13,037
Indonésia	29,057	38,691	26,888	20,177
Malásia	21,325	14,925	14,703	11,221
Filipinas	23,816	9,143	32,617	20,423
Tailândia	14,657	8,061	12,601	9,549
Média (simples)	20,124	19,044	20,756	14,559
América Latina:				
Argentina	93,203	27,902	31,096	17,994
Brasil	21,588	20,504	34,588	24,041
Chile	29,056	22,243	30,082	16,474
Colômbia	19,543	21,220	–	10,673
México	11,689	66,443	26,385	28,999
Paraguai	10,767	18,725	12,980	22,805
Uruguai	27,500	12,969	34,738	22,458
Venezuela	22,778	27,517	24,623	21,507
Média (simples)	29,516	27,190	27,785	20,619
Referência:				
EUA	16,360	14,011	11,121	8,811
Japão	15,788	6,820	–	–

## SUMÁRIO

O papel desempenhado pelas finanças públicas é de importância vital no desenvolvimento econômico. Realizou-se uma comparação com dados estatísticos acerca das finanças do governo em países da Ásia e América Latina, cobrindo dois períodos, 1970-79 e 1980-86. Desta comparação, obtiveram-se os seguintes resultados:

- a) O tamanho do governo, dado pela participação do total da despesa no PIB,

é quase idêntico nas duas regiões, Ásia e América Latina: por volta de 18% durante os anos 70 e aproximadamente 20-22% nos anos 80, em ambas as regiões.

b) As taxas de crescimento são diferentes, mais altas na Ásia, contrastando com as da América Latina, mais baixas. Esta região, em particular, registrou, em média, uma taxa de crescimento negativa durante os anos 80. Isso implica dizer que o tamanho do governo não está diretamente relacionado ao crescimento econômico.

c) Os déficits globais aumentaram mais na América Latina do que na Ásia, de um período para o outro. Uma escalada sem precedentes dos preços na América Latina contribuiu para agravar ainda mais essa situação. Ao mesmo tempo, a dívida externa *per capita* aumentou de US\$ 618 em 1979 para US\$ 1.056 em 1986 na América Latina, contra US\$ 232 e US\$ 479 na Ásia, nos mesmos anos. A análise de regressão mostrou que a inflação estabelece uma correlação positiva com os déficits do governo. A relação entre dívida *per capita* e déficits globais, entretanto, não foi claramente detectada.

d) A participação de cada item de receita nas receitas correntes mostra que os impostos sobre a renda são as principais fontes de arrecadação na Ásia; na América Latina, os impostos domésticos representam as fontes mais importantes. Taxas mais baixas de arrecadação de impostos sobre a renda na América Latina podem sugerir a existência de uma grande disparidade de renda na região, o que pode significar um obstáculo à imposição desse tipo de imposto sobre a comunidade.

e) Uma comparação entre os dois períodos mostrou que a participação de cada item tributário não se alterou muito na Ásia, exceto na área dos impostos sobre o comércio, devido a uma queda nos direitos de exportação. A América Latina, por outro lado, apresentou mudanças na participação dos impostos domésticos e das contribuições da previdência social. A participação dos impostos domésticos cresceu, enquanto caiu a das contribuições da previdência, por conta de uma diminuição nos fluxos, resultado do esfriamento dos negócios. Os governos latino-americanos introduziram uma série de impostos indiretos novos, privilegiando uma arrecadação suave na forma de impostos domésticos, de modo a compensar a redução sofrida pela categoria contribuições da previdência social.

f) Em relação à América Latina, os padrões de dispêndio asiáticos indicam um gasto maior com a defesa e menor com o bem-estar social. Frente ao bloco comunista, as posições geopolíticas de alguns países asiáticos tornaram-se vulneráveis, o que os forçou a dispendir mais com a construção de seu aparato militar. Embora não tenha sido possível fazer uma distinção precisa entre os padrões de dispêndio em razão da falta de estatísticas que cobrissem os gastos com o bem-estar social na Ásia, está relativamente claro que os países asiáticos mostraram uma tendência a gastar menos com programas de bem-estar social do que a América Latina, região em que tais sistemas estão profundamente enraizados e constituem antiga tradição.

g) Os países asiáticos mostraram uma composição de gastos estável entre os dois períodos, enquanto declinava a participação de quase todos os itens de dispêndio na América Latina, excetuando-se a categoria serviços públicos gerais e outros entre os mesmos períodos. A participação dessa categoria aumentou significativamente de 22% para 33%, principalmente por causa dos aumentos apreci-



áveis nos pagamentos de juros, classificados nessa categoria. Os pagamentos de juros de dívidas públicas, por exemplo, expressos em termos percentuais frente às despesas correntes, alcançaram a marca de 45,1% no México e 43,9% no Brasil em 1985, refletindo forte acumulação de dívidas públicas internas e externas durante os últimos anos.

h) O cálculo de um coeficiente de variação para medir a estabilidade na composição dos gastos e das receitas indica que as médias asiáticas são menores do que as latino-americanas. Isto implica a existência de uma administração fiscal mais estável na Ásia do que na América Latina durante os períodos estudados. Valores menores durante os anos 80 em comparação com os dos anos 70 para ambas as regiões podem denotar o fato de que a recessão e a crise da dívida externa diminuíram a margem de variação na implementação de políticas. Em particular, os consideráveis aumentos nos pagamentos de juros de dívidas públicas durante os anos 80 amarraram a administração fiscal dos países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DEGER, S. Economic Development and Defence Expenditure, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, n. 1, October 1986.
- KAGAMI, M. Guiding Principles for Development in Asia, A Comparative Study on Economic Development between Asia and Latin America, edited by BIANCHI, A. e NOHARA, T. (JRP Series, n. 67) Institute of Developing Economies (IDE), 1988.
- KAGAMI, M. The Role of Government in Developing Economies, The Role of Government in Economic Development, edited by BIANCHI, A., KAGAMI, M. e MUNOZ, O. (JRP Series, n. 77), IDE, July 1989.
- LANDAU, D. Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-80, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, n. 1, October 1986.
- MACKENZIE, G. Social Security Issues in Developing Countries – The Latin American Experience, *IMF Staff Papers*, vol. 35, n. 3, September 1988.
- THE WORLD BANK, *World Development Report*, 1988.

