

## RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Rezende da Silva, Fernando Antônio.

*Finanças públicas.*

São Paulo, Atlas, 1978. 368p.

O livro é subdividido em cinco partes: 1. Introdução (finanças públicas e alternativas de intervenção governamental); 2. Os gastos públicos; 3. O financiamento dos gastos; 4. A política fiscal; e 5. Bibliografia. Constitui leitura não somente recomendável, porque descreve, analisa, critica e sugere alternativas para melhorar a situação brasileira no vasto campo das finanças públicas de uma maneira concisa e didática, mas também porque é *original* no sentido de que trata de problemas até agora negligenciados. No cap. 4, sobre política fiscal, por exemplo, discute seu impacto nas seguintes áreas: estabilização econômica, formação de capital, distribuição de renda, inclusive através da previdência social, emprego público e compras do Governo.

De um modo geral, não discordamos da argumentação do autor. Salientamos, a seguir, entretanto, alguns pontos com os quais concordamos especificamente com ele e procuramos reforçar seu raciocínio. Sugerimos, depois, a inclusão de alguns assuntos adicionais em futuras edições.

Rezende critica, com toda razão, o fato de que, em 1969, Cr\$9,4 bilhões dos orçamentos de autarquias e fundações públicas não constaram do orçamento da União, não tendo sua utilização sido submetida ao processo de avaliação das alternativas de aplicação durante a elaboração do orçamento federal, procedimento esse que contraria também o princípio da universalidade do orçamento.

Na p. 131 é mencionada a "ausência de um sistema de contabilização de custos a nível de governo". Já foi introduzido um sistema de contabilidade de custos, por exemplo, nos hospitais do INAMPS, mas como os dados contábeis não são utilizados, nem analisados e comparados com custos-padrão, custos-meta e custos orçados, não conduzem à economia, à verificação de desperdícios e à identificação de possibilidades

de reduzir custos como já se faz, hoje em dia, na maioria das firmas industriais.

No cap. 7, ao analisar o imposto de renda pessoal, o autor frisa bem a diferença entre a progressividade nominal e a efetiva, a primeira bem maior que a última por causa das várias deduções e abatimentos cedulares e outros, aplicados à segunda. Poder-se-ia argüir que abatimentos relativos a dependentes, educação e aplicações em investimentos seriam justificados, os últimos para incentivar a poupança em forma de investimentos que possibilitam a criação de empresas econômicas, emprego, etc. Já as deduções relativas às despesas com saúde, juros de dívidas pessoais, aluguéis e seguros não podem ser facilmente justificadas. Existe, por exemplo, o tratamento gratuito pelo INAMPS. As outras despesas são feitas por pessoas que têm rendas altas, exceto aluguéis de pequena monta. O imposto de renda seria, então, realmente progressivo se não existissem essas deduções. Poder-se-ia economizar todo o custo da administração do imposto de renda e o tempo dos contribuintes se todos os tipos de renda pessoal pudessem ser tributados na fonte. Já está sendo feito isso com os salários (IR), honorários (ISS) e juros (IOF — imposto sobre operações financeiras). Faltam, principalmente, os aluguéis, que poderiam ser tributados na fonte mediante firmas imobiliárias ou inquilinos que seriam obrigados a pagar este imposto nos bancos onde pagam os aluguéis. Tributação na fonte significa melhor influência sobre as flutuações conjunturais.

Quanto ao ICM e ao IPI, Rezende mostra que o nível de carga tributária é muito alto (acima de 50%, faixa mais alta) para os setores de produtos alimentícios, têxtil, vestuário e calçados e alto também (entre 25 e 50%) para produtos farmacêuticos (p. 244-5). No futuro, uma política social desejável consistiria em baixar consideravelmente esses níveis ou eliminar impostos sobre produtos de *consumo popular* utilizados pela população de renda baixa. Os agricultores deveriam receber preços mais estimulantes para seus produtos de consumo popular, mas os fazendeiros de renda alta deveriam pagar taxas de imposto bem mais elevadas enquanto os pequenos agricultores e industriais deveriam ser isentos ou tributados a taxas baixas.

Faltam, em geral, impostos sobre gastos, investimentos e patrimônios de luxo que devem ser tributados para poder financiar investimentos e gastos sociais tais como nutrição melhor e mais barata, saneamento básico, habitação e transportes sociais, tratamento médico-hospitalar, medicamentos, agências de emprego e treinamento, educação (para as pessoas que ganham de zero até cinco salários mínimos), pesquisas tecnológicas, identificação de projetos, etc.

Concordamos com o autor que impostos sobre propriedades imóveis e móveis deveriam ser usados mais intensamente no Brasil (p. 256). É preciso desencorajar a poupança investida em terrenos e casas de luxo, a especulação em geral, e encorajar investimentos nos projetos produtivos e intensivos em mão-de-obra.

Concordamos, também, com a sugestão de que deveria ser feita uma distinção bem nítida entre os recursos necessários para manter em funcionamento os programas existentes e aqueles que se destinam a financiar sua expansão ou aperfeiçoamento. Nessas condições, mesmo havendo falta de verbas orçadas, é possível fazer uma escolha mais racional dos projetos. O uso do orçamento-programa ajuda nesse caso porque o orçamento de manutenção inclui todas as atividades de cada programa, enquanto que os projetos seriam reunidos no orçamento de expansão (p. 118-9). Da mesma forma que os recursos do PIS-Pasep financiam projetos produtivos, gerando empregos, também os outros recursos oriundos de esquemas sociais como FGTS, INPS, Iapas (Instituto de Arrecadação da Previdência e Assistência Social), cadernetas de poupança, etc. deveriam financiar projetos sociais nas áreas de nutrição, saneamento básico, habitação para população de renda baixa, educação, saúde, etc.

No item 14.5, O imposto progressivo como instrumento automático de estabilização, sentimos falta de uma discussão sobre o uso do pré-pagamento do imposto sobre renda de empresas, indispensável à política fiscal, conjuntural e anticíclica, obrigando também as firmas a planejar o lucro e usar custos-padrão. Da mesma forma, o emprego público tem um efeito anticíclico, mantendo sua demanda em tempos de crise.

No Prefácio (p. 19) o autor convida os leitores a oferecer comentários para futuras edições. Sugerimos incluir nas edições vindouras os assuntos seguintes:

a) item 1.3 — O crescimento das despesas públicas, seção 1.3.1. As hipóteses teóricas: incluir alguma base teórica sobre estágios de despesas públicas e da dívida pública.

b) cap. 5 — Programação dos gastos: discutir as conseqüências inflacionárias, antiinflacionárias, anticíclicas em geral e outras de orçamentos deficitários/superavitários, dos princípios de uniformidade e universalidade dos orçamentos públicos. No último item, por exemplo, inclusão ou não dos orçamentos da dívida pública interna e externa, das autarquias e empresas públicas, etc.

Na discussão da análise custos-benefícios de projetos econômicos e sociais fazem falta ainda os assuntos seguintes: 1. identificação sistemática de tais projetos; 2. medidas governamentais para fixar normas a respeito da elaboração de projetos públicos e do uso da análise custos-benefícios, incluindo o uso e a fixação dos *preços-sombra* ou preços contábeis; 3. elaboração de perfis ou protótipos de projetos dos vários setores sociais e econômicos. Até agora, o Governo federal não estabeleceu as normas indispensáveis e não fixou periodicamente os *preços-sombra* sem os quais as análises custo-benefício não podem ser feitas.

c) cap. 6 — Avaliação de resultados, ou cap. 17 — O emprego público como instrumento de política econômica: o autor mostra-se bastante preocupado com a avaliação de resultados, com a eficácia e eficiência das ações governamentais, mas não trata, infelizmente, do impor-

tante problema da motivação e dos incentivos dirigidos aos funcionários públicos para serem eficientes e econômicos. Quais são os padrões de produtividade, os custos-padrão, etc. que poderiam ser fixados para os vários tipos de trabalhos governamentais, especialmente aqueles de escritório?<sup>1</sup> Quais são os incentivos, em dinheiro ou não, que poderiam ser dados aos funcionários públicos, trabalhando tanto segundo o regime estatutário quanto o regime CLT? Qualquer livro sobre administração eficiente e progressista começa hoje em dia com este tema.<sup>2</sup> Existe também o problema do desleixo, da negligência, do *desempenho fraco* dos funcionários<sup>3</sup> e dos altos custos dos serviços públicos, inclusive serviços de escritório, que pode ser resolvido pelo uso de incentivos. É necessário controlar os custos dos órgãos públicos, fazer o que os americanos chamam de *office cost control*. Esses problemas poderiam ser tratados também no cap. 17. Seria interessante ver em que medida um aumento da produtividade dos serviços públicos pelo uso de incentivos e da diminuição dos custos poderia agir como agente antiinflacionário. Com as poupanças feitas essa política permitiria emprego de mão-de-obra adicional e subsídios aos serviços gratuitos ou baratos para beneficiários de renda baixa. Existe não somente um grande desperdício do tempo de trabalho dos funcionários públicos mas também do material de escritório usado nas repartições públicas. Além dos incentivos, subsídios e transferências poderiam ser tratados nesse capítulo.

d) cap. 7 — Alternativas de financiamento dos encargos do governo: para esse capítulo sugerimos uma identificação sistemática das fontes de financiamento dos setores sociais econômicos.<sup>4</sup> Após os capítulos sobre os vários impostos, faz falta um sobre os tipos de fraudes fiscais e as medidas que poderiam ser adotadas na luta contra elas.

e) cap. 12 — Impostos sobre o patrimônio: o imposto predial. Nesse capítulo, a *Sisa* ou o *Imposto sobre a Transmissão da Propriedade* teria merecido uma seção especial. Sua taxa no Brasil, atualmente muito baixa, poderia conservar essa característica para compras de prédios novos a fim de não desestimular a construção e o emprego na construção, mas poderia ser bem mais alta para transações de prédios de terceira mão e imóveis velhos não destinados a demolição.

A nosso ver, falta também uma seção sobre contribuições de melhoria não cobradas ou cobradas inadequadamente pelas prefeituras brasileiras.

<sup>1</sup> Fizemos algumas sugestões em nosso livro *Prática da engenharia econômica no Brasil*. Rio, Zahar, 1978. p. 32-3.

<sup>2</sup> Veja, por exemplo, Matos, F. G. *Administração para crescimento empresarial*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

<sup>3</sup> Veja Hirsch, W. Z. The economics of shirking and its implications for the public sector. In: *Secular trends of the public sector, proceedings of the 32nd congress of the International Institute of Public Finance*. Edinburgh, 1976. Paris, Editions Cujas, 1978. p. 107-10.

<sup>4</sup> Veja Identificação sistemática das fontes de financiamento dos setores sociais, especialmente do setor educação, de minha autoria, a ser publicado no próximo número da *Revista de Administração Pública*.

Outra seção poderia discutir o imposto sobre heranças ou sucessões e doações, sobre propriedades de luxo e um imposto geral sobre propriedades de qualquer espécie, que ainda não existe no Brasil. Faltam também seções sobre zonas francas, o Conselho de Política Aduaneira, impostos de importação e exportação, a administração aduaneira (morosa, ineficiente, corrupta), impostos sobre o consumo de bens de luxo e transferências de impostos.

f) cap. 13 — A dívida pública, ou cap. 15 — O papel do governo na formação de capital: uma seção sobre o patrimônio público — bens imóveis e móveis — poderia ser incluída para ser justaposta à dívida pública. Pode-se notar que não existe, nesse campo, uma estratégia bem abrangente e completa que poderia conduzir ao cálculo do patrimônio nacional.

Podem ser discutidos também nesse capítulo fundos públicos como o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social). Este Fundo poderia, junto com o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento) formar um *Banco de Desenvolvimento Social* que aplicaria os fundos exclusivamente em benefício da população de baixa renda, usando, por exemplo, as técnicas modernas da análise custo/benefício.

A transformação do BNH em banco desse tipo já está nos planos do Governo Figueiredo.<sup>5</sup> Certas entidades públicas, como hospitais do INAMPS, por exemplo, não elaboram balanços e não há incentivos para conseguir economias que beneficiem o pessoal e os equipamentos profissionais.

g) cap. 16 — Política fiscal e distribuição de renda: esse capítulo poderia incluir uma crítica das contribuições do Sinpas (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — antigo INPS). A nosso ver, não deveria existir o teto de 20 salários mínimos para as rendas altas, e as rendas baixas, até cinco salários mínimos, deveriam ficar isentas ou com taxas de contribuição bem menores.

h) cap. 17 — O emprego público como instrumento de política econômica: poderiam ser incluídos dois assuntos: 1. identificação sistemática de projetos públicos e privados que são intensivos no emprego de mão-de-obra não-qualificada e semiqualficada; 2. estabelecimento de agências públicas de emprego e colocação, as quais trabalhariam estreitamente com albugues e centros de treinamento público para desempregados, subempregados, mendigos, ex-presidiários, deficientes físicos, etc.

A editora tem razão quando afirma que faltava no Brasil um texto adaptado à realidade institucional da economia brasileira. Existem traduções de livros estrangeiros, mas não existe um texto didático que apresente tanto teorias quanto a realidade empírica brasileira.

Recomendamos entusiasticamente a leitura deste livro nos cursos de graduação e pós-graduação de economia política e administração pública

<sup>5</sup> *Jornal do Brasil*, 22.2.1979. p. 31.

porque nem livros semelhantes, no estrangeiro, oferecem ao estudante, ao político e ao funcionário público tantas idéias novas para a reflexão.

Ralph C. J. von Gersdorff\*

Matos, Francisco Gomes de.

*Renovação da empresa: desburocratização.*

São Paulo, Atlas. 174p.

O novo livro de Francisco Gomes de Matos talvez seja o mais oportuno que tenha surgido no País neste preciso momento. Estamos experimentando mudanças substanciais em nossa estrutura política e em nossa realidade econômica. Tudo indica que uma abertura democrática vá significar para as empresas maior concorrência e exigir delas maior capacidade de adaptação a novas realidades. O que houver de criativo na administração terá que ser comprovado na prática, às vezes por uma questão mesmo de sobrevivência. Os nomes indicados para o ministério do novo governo prenunciam uma ênfase maior na liberdade de iniciativa e, naturalmente, na sua inevitável contrapartida de risco e responsabilidade empresarial. Em outras palavras, é preciso uma renovação da empresa no sentido de revitalização e agilização do processo decisório e de execução diante das mudanças que se prenunciam. E a começar pelo título — *Renovação da empresa: desburocratização* — este livro, consolidando um enfoque novo de desenvolvimento organizacional (DO) e gerencial (DG), poderá orientar melhor essa *era de descontinuidade* em que estamos entrando. Trata-se de uma obra que, demolindo alguns mitos da administração, ajuda a construir, abrindo novos caminhos e, mais importante ainda, incutindo novas atitudes.

Toda empresa que cresce adota, para ser administrada, normas e procedimentos. São consolidações de experiências bem sucedidas que agilizam decisões ao nível da execução e até mesmo da adoção de políticas. Utilizadas na dose certa, oferecem segurança comprovada para obtenção de resultados.

Como qualquer organismo, a empresa também automatiza soluções. E a isso chega pela repetição de procedimentos e pelas lições buscadas no passado. Tudo permanece muito bem, até que se apresente uma situação nova, que não possa ser resolvida pelo emprego de fórmulas estratificadas. A partir de um certo ponto, essas fórmulas — como demonstra Francisco Gomes de Matos com exemplos amparados em excelentes argumentos lógicos — transformam-se em burocratização paralisante.

“A permanência depende da continuidade”, escreve o autor. “Um empreendimento é duradouro se auto-renovado. Crescer implica inovar. É uma sucessão de etapas enriquecedoras. Idéias que levem a práticas que

\* Professor da EBAP.

possibilitem, por sua vez, novas e mais amplas realizações, num processo ascensional ininterrupto.”

“O crescimento, centrado na organização, gera a valorização do poder, do tamanho, produzindo o autoritarismo e o gigantismo. Há o predomínio da técnica sobre os valores humanos, a legitimação da direção autocrática, centralizadora. A verdade passa a ser ‘verdade’ do chefe. Cria-se a filosofia da ‘certeza’. A ‘certeza’ do chefe, como princípio de ação.”

Como solução, Gomes de Matos aponta as novas tendências organizacionais centradas no homem e na situação. Sua abordagem é sistêmica. Mostra como se adaptar aos fatores incontrolláveis que constituem o *ambiente* mercadológico e tecnológico em que a empresa opera, reagindo às mudanças de forma criativa e inovadora, ou mesmo se antecipando a elas com técnicas de desenvolvimento organizacional (DO), amparadas no desenvolvimento gerencial (DG), que as maneja e controla.

Nesse particular — desenvolvimento gerencial — Gomes de Matos deixa claro que o gerente tem que pensar e agir como empresário. E, para tal, é preciso conhecer plenamente os objetivos da empresa.

Em nossa época, marcada pela transitoriedade, em que se exige de homens e organizações capacidade adaptativa e inovadora, novos sistemas e novas técnicas estão sendo sucessivamente introduzidos. O autor passa em revista os mais importantes desses novos sistemas e técnicas, começando por mostrar que DO significa tratamento não-ortodoxo, desburocratizado, não preso a fórmulas, mas dirigido à situação, estudada e diagnosticada. Procura-se, então, para os problemas equacionados as soluções adequadas. “Não mais a preocupação pela forma como condicionante da função, mas esta determinando o modelo mais conveniente, após experimentações. O importante é a eficácia, o resultado; não a eficiência, a maneira correta de fazer a coisa, que, muitas vezes, pode ser o modo mais certo de fazer a coisa errada”, diz o autor nessa obra que tem tudo para se converter num clássico da literatura de administração.

Manoel Maria de Vasconcellos\*

\* Professor da PUC-Rio e da Fundação Getúlio Vargas.