

O COLAPSO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Economista Roberto Ferreira Filho¹

Resumo

O colapso financeiro do setor público brasileiro, nas diferentes esferas de governo, é uma realidade contundente que precisa ser devidamente analisada e interpretada nas suas principais causas, com vistas ao combate eficaz da crise sem riscos de reincidência.

Os investimentos públicos têm sido os gastos mais sacrificados e com eles o próprio desenvolvimento do País.

O presente trabalho aborda tais questões com a possível simplicidade, oferecendo métodos e instrumentos de análise úteis à sua compreensão e ao planejamento das soluções cabíveis.

Introdução

O colapso financeiro do setor público brasileiro é um fenômeno quase generalizado. A União, os Estados - membros e um grande número de municípios têm-se defrontado com compromissos de caixa (despesas de custeio, financeiras, de transferência e de investimentos) normalmente superiores às suas receitas ordinárias disponíveis.

A União, detentora do poder de criar moeda, tem apelado sistematicamente às emissões de papel-moeda e ao endividamento público, transferindo o ônus do fechamento das suas contas à própria sociedade, seja sob a forma de imposto inflacionário, seja mediante a rolagem para o futuro dos compromissos decorrentes da sua inadimplência.

Já os Estados-membros, menos flexíveis, às vezes têm recorrido aos seus sistemas financeiros - bancos comerciais e de investimentos - forçando-os à captação de recursos mediante a emissão de papéis e a sua colocação no mercado financeiro através do pagamento de elevadas taxas de juros. Por isso, muitos bancos estaduais enfrentam dificuldades, não recebendo dos Tesouros estaduais nem os juros nem o principal. (1)

União, Estados e municípios, em geral, têm lançado mão rotineiramente de operações de crédito (empréstimos mobiliários e contratuais, internos ou externos)

¹ Ex-Professor do Depto de Ciências Econômicas - CSE/UFSC e ex-Secretário de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

para o fechamento das suas contas, forçando não raro, via inadimplência, a capitalização de encargos financeiros vencidos e não pagos, operações de rolagem, a repactuação dos contratos e, até mesmo, a obtenção de dinheiro novo.

Nas despesas de custeio predominam os gastos com pessoal e encargos sociais, incompressíveis em termos absolutos a curto prazo, mesmo que se decida reduzir o tamanho da máquina pública, o que politicamente tem-se mostrado inviável, inclusive naqueles organismos da administração indireta não alcançados pelos institutos da estabilidade e da efetividade funcional. Nesta área, o recurso tem sido apelar para o aviltamento dos salários reais dos servidores, corroídos pela inflação e não repostos nas proporções devidas, com graves conseqüências sociais e também para a qualidade dos serviços públicos. (2)

As transferências, por sua vez, tendem a se manter no seu nível mínimo constitucionalmente obrigatório.

O balanceamento das contas públicas vem sendo alcançado, com freqüência, através do aumento da carga tributária, com a instituição de novos impostos, com a elevação das alíquotas dos tributos existentes e/ou mediante a reformulação mais ampla do sistema tributário, como ocorreu em 1966 e 1988.

Paralelamente a todas estas medidas, muitas das quais têm ocorrência simultânea, o Estado, para desafogar pressões sobre as suas contas, tem recorrido à sistemática redução dos seus investimentos, inclusive daqueles destinados à manutenção da capacidade produtiva das suas obras e instalações, comprometendo, de forma grave, o ritmo e a própria continuidade do desenvolvimento sócio-econômico, bem como a qualidade dos serviços prestados à coletividade.

Com as finanças públicas expremidas de todos os lados, o Estado brasileiro, nos seus diferentes níveis de governo, vem sacrificando inexoravelmente a sua capacidade de investir, expressa em percentual cada vez menor das suas receitas correntes líquidas. Este fenômeno tem sido agravado pelas taxas inflacionárias em crescente aceleração, as quais, não só contribuem para a estagnação da atividade econômica, mas, também, para a queda real do valor das receitas públicas, atingidas pela defasagem entre os valores reais da moeda nas datas do fato gerador do imposto e do seu efetivo recolhimento. Acrescente-se a isso os estímulos à sonegação fiscal resultantes das oportunidades de ganhos monetários fáceis ensejados pela "ciranda financeira", pela ineficácia dos serviços de fiscalização e pela irrelevância das multas.

Toda esta pressão sobre as finanças públicas certamente está associada ao fenômeno do crescimento incessante das atividades governamentais, já percebido por Adolf Wagner (3) há mais de um século, ao qual se atribui a formulação da lei que leva o seu nome, assim enunciada:

"À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do

governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país."

Muitas têm sido as hipóteses e teorias elaboradas para explicar esta realidade, que é comum a praticamente todas as sociedades capitalistas em processo de industrialização, e, como tal, também vem se repetindo no Brasil. (4)

No entanto, três parecem ser os fatores predominantes responsáveis pelo sistemático crescimento das despesas públicas, a saber:

a) a crescente demanda de serviços pela população, que se multiplica e se urbaniza em ritmo explosivo e pressiona a elite política para que expanda as atividades e os encargos governamentais;

b) os efeitos inexoráveis do acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, que exigem aplicações cada vez mais volumosas de recursos para a produção dos serviços de infra-estrutura econômica e social, bem como para as demais atividades estatais demandadas pela sociedade;

c) a necessidade de se expandir continuamente as despesas correntes de operação, de manutenção e de administração de novos serviços e de novas unidades produtoras, face aos investimentos realizados a cada ano pelo Estado, os quais acarretam gastos adicionais de custeio, em geral, sem o correspondente aumento no nível das receitas públicas.

Os dois primeiros fatores mencionados impõem ao Estado a realização de investimentos sempre maiores, de modo a atender os reclamos da população e a acompanhar as exigências do progresso tecnológico. Por outro lado, quanto mais o governo investe, mais tem de despender com gastos operacionais, de manutenção e de administração das novas instalações e serviços oferecidos à sociedade, o que pressiona permanentemente no sentido de que as despesas públicas correntes demandem recursos adicionais para o seu financiamento.

Estabelece-se, assim, uma espiral autossustentada de crescimento das despesas públicas: maior população, mais concentrada nos centros urbanos, demanda maior volume de serviços; o atendimento destas necessidades requer tecnologias mais avançadas, que envolvem maiores investimentos por pessoa atendida; as obras e instalações decorrentes exigem crescentes despesas com operação, manutenção e administração, em geral, sem o correspondente crescimento das receitas. Tudo isto poderá tornar-se mais grave se o incessante crescimento da máquina estatal implicar em aumento da ineficiência dos serviços públicos, seja pelas naturais dificuldades de se administrar as estruturas gigantescas, seja em razão do seu acelerado e desordenado crescimento, repleto de irracionalidades, resistente ao controle, à coordenação e à própria modernização.

O terceiro fator causal do aumento das despesas de consumo do governo, dentre os acima apontados, se constitui num dos objetos centrais do presente estudo, que se propõe a estabelecer alguns parâmetros e análises úteis à mensuração, à

compreensão, ao planejamento e ao controle do impacto dos investimentos sobre o gasto público. Daí se poderá inferir a necessidade de atitudes mais cautelosas, mais previdentes e responsáveis por parte dos dirigentes dos organismos públicos, face à gravidade das implicações das políticas públicas envolvendo investimentos.

Se, de um lado, o Estado não pode deixar de investir por inúmeras razões, de outro, as suas inversões acarretam crescentes gastos de custeio, exigindo volumes de receitas públicas cada vez maiores para o seu financiamento. Embora a teoria keynesiana tenha demonstrado a relevância dos gastos governamentais, especialmente dos investimentos públicos, para a manutenção do pleno emprego, da estabilidade e do próprio crescimento econômico, a história das sociedades neste século XX é pródiga em evidências de que o desequilíbrio das finanças públicas torna-se desastroso se mantido por períodos prolongados.

Por isso, é indispensável estabelecer-se as condições dinâmicas suficientes para que o Estado preserve, ao mesmo tempo, o seu equilíbrio financeiro e a sua capacidade de investimento. Este é, pois, um dos propósitos do presente estudo.

Examine-se, inicialmente, alguns efeitos dos investimentos públicos sobre o incremento dos gastos de consumo do governo, para, a seguir, verificar-se a que ritmo devem crescer as receitas públicas para que seja preservada a capacidade estatal de investir e em quanto tempo esta poderá se esgotar. Finalmente, são abordados alguns dos efeitos negativos do endividamento do Estado.

2 - Efeitos dos Investimentos Públicos

Quando o governo constrói uma escola, assume "ipso facto" os compromissos de operá-la e de mantê-la em condições normais de funcionamento. Isto implica na mobilização de novos professores, auxiliares e administradores; na aquisição de material didático, de limpeza, de expediente, de serviços de terceiros; na conservação da construção, das instalações, dos móveis e utensílios; enfim, numa série expressiva de gastos de caráter permanente, sem que a isso correspondam receitas públicas adicionais, já que os serviços educacionais do Estado são prestados gratuitamente por determinação constitucional. (5)

O mesmo ocorre, "mutatis mutandis", quando o governo expande os seus serviços de saúde, de segurança pública, de cultura, de assistência social e comunitária, etc., através da construção ou da instalação de novos pontos de atendimento à população: postos de saúde, delegacias, presídios, bibliotecas, centros sociais, creches e assim por diante.

As obras de implantação e pavimentação de rodovias, embora em proporções diferentes, também resultam na elevação das despesas correntes através do incremento dos gastos permanentes com manutenção do pavimento, da drenagem, das margens, da sinalização, bem como com policiamento, segurança do tráfego,

etc. Em geral, estes dispêndios adicionais tampouco vêm acompanhados dos correspondentes aumentos de arrecadação. (6)

Não se questiona, obviamente, a existência de benefícios sociais e econômicos decorrentes de tais obras. O que se quer realçar é o fato de que esses benefícios, pelo seu caráter difuso, não se convertem no curto prazo em acréscimos significativos da receita do governo. Estes, se existem, em geral são insuficientes para custear os correspondentes incrementos nas despesas correntes.

A situação é ainda mais grave, do ponto de vista das finanças públicas, quando os investimentos governamentais apresentam longos prazos de maturação, quando são onerados com elevados encargos financeiros e quando não possuem viabilidade econômico-financeira assegurada, ou quando esta é duvidosa. Lamentavelmente, esta tem sido uma situação bastante freqüente na administração pública brasileira. (7)

Estudos empíricos específicos podem determinar, com razoável facilidade, qual é o impacto permanente sobre as despesas correntes do governo resultante da realização de investimentos nas áreas da educação, da saúde, da segurança pública, da cultura, dos transportes, da administração, da assistência social, da justiça, etc.

Sejam $b_1, b_2, b_3, \dots, b_i, \dots, b_n$ as razões aritméticas entre os acréscimos permanentes, a partir do ano seguinte, das despesas correntes do governo, $\Delta G_1, \Delta G_2, \Delta G_3, \dots, \Delta G_i, \dots, \Delta G_n$, e os seus investimentos, $Ig_1, Ig_2, Ig_3, \dots, Ig_i, \dots, Ig_n$, realizados no período t , respectivamente, nos setores 1, 2, 3, ..., i , ..., n , ou seja:

$$b_1 = \Delta G_1 / Ig_1$$

$$b_2 = \Delta G_2 / Ig_2$$

$$b_3 = \Delta G_3 / Ig_3$$

...

$$b_i = \Delta G_i / Ig_i$$

...

$$b_n = \Delta G_n / Ig_n \tag{1}$$

Ora, o conjunto dos investimentos públicos, Ig , nos n setores de atuação do Estado, no período t , será dado por:

$$I_g = \sum_{i=1}^n I_{g_i} = \Sigma I_{g_i} \quad (2)$$

Correspondentemente, ter-se-á um somatório de acréscimo permanentes, ΔG , nas despesas correntes do governo, a partir do período $t+1$, dado por:

$$\Delta G = \sum_{i=1}^n \Delta G_i = \Sigma \Delta G_i \quad (3)$$

Defina-se "b" como a razão aritmética entre o acréscimo total das despesas de consumo do governo, a partir do período $t+1$, ΔG , e os correspondentes investimentos públicos totais, I_g , que lhe deram origem, realizados no período t , isto é:

$$b = \Delta G / I_g \quad (4)$$

Donde:

$$\Delta G = b \cdot I_g \quad (5)$$

Da expressão (1), vem:

$$\Delta G_i = b_i I_{g_i}$$

Aplicando somatório, obtém-se:

$$\Sigma \Delta G_i = \Sigma b_i I_{g_i} \quad (6)$$

Substituindo (2) e (3) em (4), segue-se:

$$b = \frac{\Sigma \Delta G_i}{\Sigma I_{g_i}} \quad (7)$$

Finalmente, substituindo (6) em (7), chega-se à expressão operacional para a determinação de "b":

$$b = \frac{\Sigma b_i I_{g_i}}{\Sigma I_{g_i}} \quad (8)$$

Esta expressão mostra que o valor de "b" é a média ponderada dos $b_1, b_2, b_3, b_i, \dots, b_n$, onde $I_{g_1}, I_{g_2}, I_{g_3}, \dots, I_{g_i}, \dots, I_{g_n}$ são os correspondentes pesos.

Uma ilustração numérica pode ser útil à compreensão do acima exposto. Suponha-se que o governo de um país hipotético investirá no corrente exercício UM\$ 35, sendo UM\$ 20 na implantação e pavimentação de rodovias, UM\$ 6 na construção de escolas, UM\$ 4 na construção de postos de saúde e UM\$ 5 na aquisição de veículos e equipamentos para os serviços de segurança pública. Admita-se, outrossim, que destes investimentos resultarão obras e serviços que consumirão anualmente os seguintes recursos para sua operação, manutenção e administração:

rodovias.....	UM\$ 1,5
escolas.....	UM\$ 2
postos de saúde.....	UM\$ 1
segurança.....	UM\$ 0,75

Os valores dos b_i podem ser calculados com base na expressão (1), como segue:

$$b_1 = 1,5/20 = 0,075$$

$$b_2 = 2/6 = 0,333$$

$$b_3 = 1/4 = 0,25$$

$$b_4 = 0,75/5 = 0,15$$

O valor médio de b pode ser obtido com base na expressão (8):

$$b = \frac{0,075 \times 20 + 0,333 \times 6 + 0,25 \times 4 + 0,15 \times 5}{20 + 6 + 4 + 5} = 0,15$$

ou, simplesmente, a partir da expressão (7):

$$b = 5,25/35 = 0,15$$

o que significa que, em média, os investimentos governamentais acarretarão um aumento permanente estimado em 15% do seu valor nas despesas de consumo do Estado a partir da sua realização.

Com o passar do tempo e a continuação dos investimentos públicos, as despesas de consumo do governo tenderão a expandir-se ao ritmo determinado pelas condições técnicas de operação, manutenção e administração dos empreendimentos nos quais o Estado investe seus recursos. Se o desempenho das receitas correntes líquidas do governo não for suficiente para custear este crescimento, o que é provável face às razões anteriormente apontadas, não é difícil prever que em algum momento futuro a capacidade de investimento do Estado estará por esgotar-se.

Duas questões cruciais emergem desta constatação:

1ª - a que ritmo deverá crescer a receita pública para que o Estado mantenha a sua condição de investidor relevante no sistema econômico ?

2ª - em quanto tempo poderá axaurir-se a capacidade para investir do governo, caso as suas receitas se mantenham constantes ou não cresçam de forma suficiente ao longo do tempo ?

Estas dúvidas são examinadas nas seções subseqüentes.

Cabe observar, no entanto, que nem todos os investimentos públicos acarretam elevação nas despesas de consumo do governo. Há, até, os que resultam em redução nestes gastos - como os de modernização - e os que contribuem para elevar as receitas públicas - como as participações acionárias em empresas agrícolas, industriais, comerciais, financeiras e prestadoras de outros serviços, quer em implantação, em expansão ou em funcionamento normal.

Também as inversões financeiras em fundos rotativos e na concessão de empréstimos podem resultar em incremento real da arrecadação, dependendo das condições em que são realizadas.

3 - Crescimento Necessário das Receitas Públicas

Ao atuar como investidor, o Estado pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento do país de diversas maneiras, dentre as quais vale destacar:

- a) aumentando diretamente a capacidade produtiva do sistema econômico;
- b) elevando a produtividade das demais atividades sócio-econômicas;
- c) suprimindo a sociedade com bens e serviços indispensáveis à redução das desigualdades sociais, cuja oferta, de outra forma, não seria atendida pelo setor privado;
- d) participando, de forma relevante, da demanda efetiva e assim regularizando o funcionamento do sistema, seja como fator de auto-sustentação e ordenação do crescimento, de manutenção do nível de pleno emprego, de estabilização econômica ou de preservação da competição e da eficiência.

Mas, como se observou anteriormente, os investimentos governamentais concorrem para o crescente comprometimento das receitas públicas com a manutenção da máquina estatal, o que significa ser indispensável que tais receitas se expandam a um ritmo suficiente para que o Estado preserve a sua condição de investidor relevante dentro do sistema econômico. Que ritmo é este ?

Preliminarmente, convém que se estabeleça com maior precisão a abrangência do conceito de receita pública de interesse nesse estudo, qual seja o de receita corrente líquida: a originária da arrecadação de tributos - impostos, taxas e contribuições sem vinculação - e da exploração do patrimônio; excluem-se, pois, o produto das operações de crédito - sejam elas internas, externas, mobiliárias ou contratuais - , bem como as transferências, dentre as quais os subsídios, os incentivos e outras de caráter dedutivo.

Admita-se que, num dado exercício "t", o governo arrecade uma receita corrente líquida, R_t , toda ela despendida em gastos de custeio, G_t , e em investimentos, Ig_t , donde:

$$D_t = G_t + Ig_t$$

$$R_t = D_t$$

$$R_t = G_t + Ig_t$$

sendo " D_t " o total das despesas realizadas no mesmo período "t". A igualdade " $R_t = D_t$ " exprime o equilíbrio financeiro do Estado.

Considerando-se as despesas de investimento, Ig_t , uma fração "a" da receita " R_t " - $0 < a < 1$ -, resulta:

$$Ig_t = a R_t \quad (9)$$

donde:

$$G_t = R_t - a R_t = (1 - a) R_t \quad (10)$$

Ora, segundo a hipótese da seção anterior, o investimento " Ig_t " determina um incremento permanente em "G" a partir do período seguinte ao da sua realização, na proporção "b Ig_t ", de modo que:

$$G_{t+1} = G_t + b Ig_t \quad (11)$$

Uma primeira resposta à questão inicialmente formulada considera o investimento " Ig_t " constante ao longo do tempo em valor absoluto, o que implica:

$$I_{g_{t+1}} = I_{g_t}$$

Como:

$$R_{t+1} = G_{t+1} + I_{t+1} \quad (12)$$

resulta, por substituição, a partir de (11):

$$R_{t+1} = G_t + b I_t + I_{t+1}$$

Supondo:

$$I_0 = I_1 = I_2 = \dots = I_t = a R_0$$

resulta:

$$R_0 = G_0 + I_0$$

$$R_1 = G_0 + b I_0 + I_0$$

$$R_2 = G_0 + 2b I_0 + I_0$$

...

$$R_t = G_0 + tb I_0 + I_0$$

A partir de (9) e (10), segue-se:

$$R_t = R_0 - a R_0 + tab R_0 + a R_0$$

ou:

$$R_t = R_0 (1 + tab) \quad (13)$$

donde se conclui que a receita corrente líquida do governo deve crescer em progressão aritmética, de razão " $ab R_0$ ", para que os investimentos públicos se mantenham constantes em termos absolutos ao longo do tempo, preservado o equilíbrio financeiro do Estado.

Representando a capacidade de investimento do governo pela razão " I/R ", para qualquer período, constata-se que, se " I " permanece constante a longo prazo enquanto " R " cresce em progressão aritmética, a mesma tende a se reduzir gradualmente.

Cabe, então, a pergunta: o que é necessário para que o Estado preserve a sua capacidade de investir ao longo do tempo ?

Para que:

$$\frac{I_{g_t}}{R_t} = \frac{I_{g_{t+1}}}{R_{t+1}} = \frac{I_{g_{t+2}}}{R_{t+2}} = \dots = a \quad (14)$$

se mantenha constante, tem-se:

$$R_{t+1} = R_t (1 + r_e) \quad (15)$$

onde " r_e " representa a taxa de crescimento da receita pública que preserva o equilíbrio financeiro e a capacidade estatal de investir. Como:

$$R_{t+1} = G_{t+1} + I_{g_{t+1}} \quad (12)$$

segue-se, por substituição a partir de (10), (11) e (14):

$$R_{t+1} = (1 - a) R_t + ab R_t + a R_{t+1}$$

ou:

$$R_{t+1} (1 - a) - R_t (1 - a) = ab R_t$$

ou, ainda:

$$\frac{R_{t+1} - R_t}{R_t} = \frac{ab}{1 - a}$$

Com base em (15), segue-se:

$$r_e = \frac{ab}{1 - a} \quad (16)$$

Esta é, pois, a "taxa de crescimento em equilíbrio da receita pública", ou, simplesmente, a "taxa de equilíbrio" do governo, isto é, aquela capaz de traduzir um crescimento periódico da receita corrente líquida do Estado suficiente para manter inalterada a sua capacidade de investir, ao longo do tempo, em condições de equilíbrio financeiro. Tal resultado depende exclusivamente do impacto permanente dos investimentos públicos sobre os gastos correntes do governo, a partir do período seguinte ao da sua realização, dado por "b", e da própria capacidade inicial do Estado promover inversões produtivas, expressa por "a".

Examine-se o seguinte exemplo ilustrativo. Se, de uma receita anual de UM\$ 100, o governo investe 40% e estas inversões acarretam, a partir do ano seguinte, incrementos permanentes de 15% do seu valor nas despesas públicas de consumo, tem-se:

$$a = 0,4$$

$$b = 0,15$$

A partir dos resultados expressos por (13) e (16), tem-se, respectivamente:

$$R_t = R_0 (1 + tab) = 100 (1 + 0,06t) = 100 + 6t$$

$$r_e = \frac{ab}{1-a} = \frac{0,06}{0,6} = 0,1 \text{ ou } 10\% \text{ ao ano}$$

Estes resultados devem ser assim interpretados:

a) se a receita do governo crescer em progressão aritmética com razão "abR₀", os seus investimentos manter-se-ão constantes em valor absoluto, ao nível das UM\$ 40 anuais, em condições de equilíbrio financeiro;

b) caso a receita pública se eleve ao ritmo dos 10% anuais, a capacidade para investir do Estado será preservada ao nível inicial de 40% da receita, mantido o equilíbrio das finanças públicas.

A correção destes resultados pode ser facilmente verificada. Inicialmente, tem-se no ano "0":

$$R_0 = 100; I_{g_0} = 40; G_0 = 60$$

No ano seguinte, da expressão (11) resulta:

$$G_1 = 60 + 0,15 \times 40 = 66$$

Ora, para que I_{g₁} se mantenha em UM\$ 40, R₁ deverá alcançar UM\$ 106 (= 66 + 40), isto é, precisará crescer UM\$ 6. Caso se deseje manter os investimentos públicos ao nível dos 40% das receitas do governo, estas deverão alcançar:

$$R_1 = \frac{66 \times 100}{60} = \text{UM\$ } 110$$

crescendo, pois, 10%, conforme previamente determinado. Nesta hipótese, I_{g₁} = 0,4 x 110 = UM\$ 44, de acordo com a expressão (9).

A tabela 1 a seguir apresenta as "taxas de equilíbrio" de "R" para diversos pares de valores de "a" e "b", isto é, lê-se nos cruzamentos das suas linhas e colunas as taxas a que deve crescer a receita corrente líquida do governo para que se mantenha constante a sua capacidade de investir, ao longo do tempo, em condições de equilíbrio das finanças estatais. Os cálculos foram elaborados com

base na expressão (16). Idêntica tabela deixa de ser apresentada para a expressão (13) face à simplicidade do resultado que a mesma encerra.

Os números apresentados na tabela 1 mostram que as taxas de crescimento em equilíbrio de "R" crescem com os valores de "a" e "b", podendo alcançar valores impraticáveis a longo prazo. Vale dizer: é pouco provável que o governo consiga manter por muito tempo uma elevada capacidade de investimento; isto será tanto mais difícil, se dos investimentos públicos resultarem incrementos substanciais nas despesas de consumo do Estado.

Do exposto, conclui-se que:

a) se as receitas correntes líquidas do governo não se elevarem, os investimentos públicos tenderão a cair em valores absoluto e relativo, em direção a zero;

b) se a expansão das receitas se der em progressão aritmética, com razão " abR_0 ", as inversões governamentais manter-se-ão constantes em valor absoluto e tenderão a cair em valor relativo;

c) se "R" crescer à taxa " $r_e = ab/(1 - a)$ ", a capacidade de investir do Estado permanecerá estável;

d) finalmente, a capacidade de investir do governo poderá cair ou mesmo se elevar, se as suas receitas correntes líquidas apresentarem um crescimento uniforme inferior ou superior a " $r_e = ab/(1 - a)$ "; nesta hipótese, a capacidade de investir tenderá para:

$$a = \frac{r}{b + r} \quad (16A)$$

onde "r" é a taxa de crescimento observada da receita pública.

Assim, com base no exemplo acima, onde "a = 0,4" e "b = 0,15", se a receita pública crescer à taxa de 5% ao ano, a capacidade de investimento do Estado tenderá a reduzir-se para 25% da receita; se "R" expandir-se a 12% ao ano, "a" tenderá a elevar-se para 44,4%.

Tabela 1

"Taxa de Equilíbrio" para o Crescimento da Receita Pública Capaz de Preservar a Capacidade de Investir do Estado (%)

a = b =	0,05	0,10	0,15	0,20	0,25	0,30	0,35	0,40	0,45	0,50	0,55	0,60
0,050	0,26	0,56	0,88	1,25	1,67	2,14	2,69	3,33	4,09	5,00	6,11	7,50
0,075	0,39	0,83	1,32	1,87	2,50	3,21	4,04	5,00	6,14	7,50	9,17	11,25
0,100	0,53	1,11	1,76	2,50	3,33	4,29	5,38	6,67	8,18	10,00	12,22	15,00
0,125	0,66	1,39	2,21	3,12	4,17	5,36	6,73	8,33	10,23	12,50	15,28	18,75
0,150	0,79	1,67	2,65	3,75	5,00	6,43	8,08	10,00	12,27	15,00	18,33	22,50
0,175	0,92	1,94	3,09	4,37	5,83	7,50	9,42	11,67	14,32	17,50	21,39	26,25
0,200	1,05	2,22	3,53	5,00	6,67	8,57	10,77	13,33	16,36	20,00	24,44	30,00
0,225	1,18	2,50	3,97	5,62	7,50	9,64	12,16	15,00	18,41	22,50	27,50	33,75
0,250	1,32	2,78	4,41	6,25	8,33	10,71	13,46	16,67	20,45	25,00	30,56	37,50
0,275	1,45	3,06	4,85	6,87	9,17	11,79	14,81	18,33	22,50	27,50	33,61	41,25
0,300	1,58	3,33	5,29	7,50	10,00	12,86	16,15	20,00	24,55	30,00	36,67	45,00
0,325	1,71	3,61	5,74	8,13	10,83	13,93	17,50	21,67	26,59	32,59	39,72	48,75
0,350	1,84	3,89	6,18	8,75	11,67	15,00	18,85	23,33	28,64	35,00	42,78	52,50
0,375	1,97	4,17	6,62	9,38	12,50	16,07	20,19	25,00	30,68	37,50	45,83	56,25
0,400	2,11	4,44	7,06	10,00	13,33	17,14	21,54	26,67	32,73	40,00	48,89	60,00

Fonte: conforme texto.

4 - Esgotamento da Capacidade de Investir

Em quanto tempo se esgota a capacidade estatal de investir ?

A resposta a esta questão depende basicamente do ritmo de crescimento real da receita corrente líquida do governo, mas também do nível inicial da capacidade estatal de investir, dado por "a", e do impacto permanente do investimento público sobre as despesas de consumo do governo, a partir do período seguinte ao da realização da inversão, dado por "b".

O próprio conceito de esgotamento da capacidade estatal para investir deve ser tomado em termos relativos e não em sentido absoluto, isto é, quando o investimento público se torna nulo. Assim, para os efeitos do presente estudo, considera-se esgotada a capacidade estatal de investir quando o nível dos investimentos públicos cai abaixo de 5% das receitas correntes líquidas do governo, ou seja, quando:

$$\frac{I_g}{R} = a < 0,05$$

Com base na expressão (16), pode-se, então, determinar a que taxa deve crescer a receita corrente líquida do governo para que a capacidade estatal de investir se mantenha em nível não inferior a 5% da mesma receita, como segue:

Para "a = 0,05", tem-se:

$$r \geq \frac{0,05 b}{1 - 0,05} \geq \frac{b}{19} \quad (17)$$

Assim, para "b = 0,2", "r ≥ 0,0105", isto é, se a receita corrente líquida do governo crescer pelo menos à taxa de 1,05% por período, a sua capacidade de investir manter-se-á igual ou superior aos 5% da receita.

Examine-se agora a questão inicialmente proposta para diferentes situações de desempenho da receita pública corrente. Seja "r" a taxa real de crescimento da receita corrente líquida do Estado. Para o período "t", tem-se:

$$R_t = R_o (1 + r)^t \quad (18)$$

onde R_t e R_o são, respectivamente, as receitas correntes líquidas do governo nos períodos "t" e "o" (inicial).

Para "r = 0", tem-se " $R_o = R_1 = R_2 = \dots = R_t$ ", ou seja, a receita pública permanece constante ao longo do tempo. Como os gastos de consumo do governo, G_t , a cada período apresentam um crescimento correspondente a " $b \cdot I_{g_t - 1}$ " - conforme a expressão (11) - segue-se:

$$I_{g_1} = R_1 - (G_o + b I_{g_o}) = I_{g_o} - b I_{g_o} = I_{g_o} (1 - b)$$

$$I_{g_2} = R_2 - (G_1 + b I_{g_1}) = R_o - (G_o + b I_{g_o}) - b I_{g_o} (1 - b) =$$

$$= I_{g_o} - b I_{g_o} - b I_{g_o} (1 - b) = I_{g_o} (1 - b) - b I_{g_o} (1 - b) =$$

$$= I_{g_o} (1 - b)^2$$

...

$$I_{g_t} = I_{g_o} (1 - b)^t$$

Da expressão (14) resulta:

$$I_{g_0} = a R_0$$

Como " $R_0 = R_1 = R_2 = \dots = R_t$ ", vem:

$$\frac{I_{g_t}}{R_t} = a(1-b)^t \quad (19)$$

cujo primeiro membro exprime a capacidade de investir do Estado no período "t". Tomando " I_{g_t}/R_t " e "t" como variáveis, verifica-se que a expressão (19) é uma equação exponencial de valor "a", quando "t = 0", e de valor tendendo para "zero" quando "t" cresce indefinidamente. Essa expressão faculta, pois, a determinação do número de períodos "t" necessários para que a capacidade de investimentos do Estado alcance um nível previsto, por exemplo, o de 5% da receita.

Resolvendo em relação a "t", tem-se:

$$\log (I_{g_t} / R_t) = \log a + t \log (1 - b)$$

$$t = \frac{\log (I_{g_t} / R_t) - \log a}{\log (1 - b)} \quad (20)$$

No exemplo ilustrativo em que o valor inicial de " $a = 0,4$ " e " $b = 0,15$ ", em quanto tempo a capacidade de investir do Estado se manterá acima de 5% das suas receitas correntes, supondo-se que as mesmas permaneçam constantes ?

Da expressão (20) resulta:

$$t = \frac{\log 0,05 - \log 0,4}{\log (1 - 0,15)} = 12,8$$

Portanto, do 12º para o 13º período, nas condições do problema, a capacidade de investir do Estado cai abaixo dos 5% da receita pública.

A tabela 2 a seguir apresenta o número de períodos em que a capacidade de investimento do Estado se mantém acima dos 5% da receita pública corrente, para os mesmos pares de valores de "a" e "b" constantes da tabela 1 retro, na hipótese de que as receitas permaneçam constantes a longo prazo. Como se observa, embora o número de períodos cresça menos que proporcionalmente ao valor inicial de "a", o mesmo cai rapidamente com o crescimento de "b".

A situação se configura de modo distinto quando a receita "R" varia a cada período a uma taxa uniforme positiva, porém inferior a " r_e " (que é a "taxa de equilíbrio"). À

medida que o tempo passa com "R" crescendo à taxa real " $r < r_e$ ", o valor inicial de "a", utilizado para a determinação de " r_e ", tende a cair gradualmente até o novo valor calculado com base na expressão (16A). Nesta hipótese, " r_e " tende para "r", estabelecendo-se, então, uma nova posição de equilíbrio com "a" constante.

No exemplo acima, se "R" crescer à taxa " $r = 0,05$ ", o valor inicial de " $r_e = 0,1$ ", calculado com " $a = 0,4$ " e " $b = 0,15$ ", tende a cair para " $r_e = 0,05$ ", para o qual:

$$a = \frac{r}{b + r} = \frac{0,05}{0,15 + 0,05} = 0,25 \quad (16A)$$

Portanto, enquanto a razão " Ig_t/R_t " se mantiver acima dos 25%, a capacidade de investimento do Estado tenderá a cair tendendo para " $a = 0,25$ ".

Projeções das principais variáveis financeiras do Estado podem ser elaboradas com base nas seguintes expressões, que resumem o modelo:

$$(21) \quad \begin{cases} R_t = R_0(1+r)^t \\ G_t = G_{t-1} + bI_{g,t-1} \\ I_{g,t} = R_t - G_t \\ a = I_{g,t} / R_t \end{cases}$$

Tais equações são úteis, por exemplo, para se calcular em quantos períodos o Estado atinge uma capacidade de investimento superior ao valor de "a" correspondente à tendência real de crescimento da receita pública expressa por "r".

Tabela 2

Número de Períodos em que a Capacidade de Investimento do Estado se Mantém Superior a 5% das Receitas Públicas Correntes, quando Estas Permanecem Constantes ao Longo do Tempo

a= b=	0,10	0,15	0,20	0,25	0,30	0,35	0,40	0,45	0,50	0,55	0,60
0,050	13	21	27	31	34	37	40	42	44	46	48
0,075	8	14	17	20	22	24	26	28	29	30	31
0,100	6	10	13	15	17	18	19	20	21	22	23
0,125	5	8	10	12	13	14	15	16	17	17	18
0,150	4	6	8	9	11	11	12	13	14	14	15
0,175	3	5	7	8	9	10	10	11	11	12	12
0,200	3	4	6	7	8	8	9	9	10	10	11
0,225	2	4	5	6	7	7	8	8	9	9	9
0,250	2	3	4	5	6	6	7	7	8	8	8
0,275	2	3	4	5	5	6	6	6	7	7	7
0,300	1	3	3	4	5	5	5	6	6	6	6
0,325	1	2	3	4	4	4	5	5	5	6	6
0,350	1	2	3	3	4	4	4	5	5	5	5
0,375	1	2	2	3	3	4	4	4	4	5	5
0,400	1	2	2	3	3	3	4	4	4	4	4

Fonte: conforme texto.

No exemplo anterior, se " $R_0 = \text{UM\$ } 100$ ", " $r = 0,05$ " e o valor inicial de " $a = 0,4$ ", sendo " $b = 0,15$ ", em quantos anos a capacidade de investimento do Estado se manterá acima dos 30% ?

Neste caso, tem-se:

$$r_e = \frac{ab}{1-a} = \frac{0,4 \times 0,15}{1-0,4} = 0,1 \text{ ou } 10\% \text{ ao ano}$$

$$a = \frac{r}{b+r} = \frac{0,05}{0,15+0,05} = 0,25$$

A tabela 3 a seguir mostra as projeções das variáveis do modelo por 7 períodos, quando a capacidade de investir do Estado cai abaixo dos 30%, isto é, " $a < 0,3$ ". Neste caso, " a " tende para 0,25 e " r_e ", para 0,05.

Tabela 3

Projeções das Receitas Públicas, dos Gastos Correntes, dos Investimentos e da Capacidade Estatal para Investir

Valores em UM\$				
Períodos (t)	Receitas (R_t)	Desp. Corr. (G_t)	Invest. (Ig_t)	Cap. p/ investir (a)
0	100	60	40	0,40
1	105	66	39	0,37
2	110,25	71,85	38,4	0,35
3	115,76	77,61	38,15	0,33
4	121,55	83,33	38,22	0,31
5	127,63	89,06	38,57	0,30
6	134,01	94,85	39,16	0,29

Fonte: conforme texto.

Convém lembrar que se " $r < b/19$ ", conforme a expressão (17), a capacidade de investimento do Estado tenderá a esgotar-se, isto é, tornar-se-á inferior a 5% da sua receita. O tempo necessário para isso pode ser calculado pelo mesmo método acima apresentado.

Há que se considerar, ainda, a hipótese da receita pública crescer linearmente à razão " abR_0 ", o que se traduz na prática pela constância dos investimentos governamentais em valores absolutos. Neste caso, tem-se:

$$I_{g_0} = I_{g_1} = I_{g_2} = \dots = I_{g_t}$$

$$R_t = R_0 (1 + tab) \quad (13)$$

A capacidade de investimento do governo é dada por:

$$\frac{I_{g_t}}{R_t} = \frac{I_{g_0}}{R_0 (1 + tab)}$$

Com base em (9), " $I_{g_0} = a R_0$ " e, então:

$$\frac{I_{g_t}}{R_t} = \frac{a R_0}{R_0 (1 + tab)}$$

A capacidade de investir do Estado se esgotará, isto é, a razão " I_t/R_t " alcançará o valor 0,05, quando:

$$t = \frac{a - 0,05}{0,05 ab} \quad (22)$$

onde "a" representa a capacidade inicial de investimento do Estado.

5 - Endividamento: Fator Agravante

O esgotamento da capacidade estatal de investir tem sido enfrentado por muitos governantes, inclusive com apoio "técnico", mediante o recurso ao crescente endividamento do governo, como forma de financiar o prosseguimento das políticas de investimentos públicos. Como os mandatos políticos alcançam duração relativamente reduzida, a opção pelo endividamento vem sendo praticada sem que se dê a necessária atenção aos seus perigosos efeitos de médio e longo prazos, o que não raro tem levado a administração pública a sérios impasses financeiros. Deste modo, aquela que, a curto prazo, se apresenta como uma "boa" solução política e financeira para dar seqüência aos programas governamentais, muitas vezes acaba se transformando num pesadelo para a sociedade e para as administrações subseqüentes, face às suas conseqüências insidiosas no tocante à aceleração do colapso financeiro do Estado.

Nada melhor do que um exemplo numérico para ilustrar a situação acima descrita. Suponha-se um governo com receitas correntes iguais a UM\$ 100 por ano, das quais 30% são atualmente destinadas a financiamentos dos investimentos públicos. Tais inversões, admita-se, acarretam, a partir do ano seguinte, elevações nas despesas de consumo do Estado da ordem de 15% do seu valor, recursos estes necessários para o custeio dos gastos de administração, de operação e manutenção dos novos empreendimentos governamentais. Como tais obras se realizam em setores sociais - educação, saúde, segurança - e em infra-estrutura rodoviária, não produzem efeitos de médio prazo referentemente ao incremento das receitas públicas. Para acelerar seu programa de obras públicas, o governo decide contrair um empréstimo de UM\$ 40, desembolsado em quatro parcelas anuais iguais a partir do 1º ano, a juros de 10% anuais. Os juros serão pagos nos períodos subseqüentes às liberações, incidindo sobre os saldos da dívida. O empréstimo tem cinco anos de carência, devendo ser amortizado a partir do 6º ano em 5 parcelas anuais de igual valor.

Nestas condições, tem-se " $a = 0,3$ " e " $b = 0,15$ ", o que implica, com base em (16) e (20):

$$r_e = \frac{0,3 \times 0,15}{1 - 0,3} = 0,0643 \text{ ou } 6,43\% \text{ ao ano}$$

$$t = \frac{\log 0,05 - \log 0,3}{\log (1 - 0,15)} \cong 11$$

Estes resultados informam, respectivamente, que:

a) as receitas públicas deverão crescer ao ritmo de 6,43% ao ano para que o Estado mantenha a sua capacidade de investir e o seu equilíbrio financeiro;

b) caso as receitas públicas permaneçam constantes, em 11 anos a capacidade de investimento do governo se reduzirá a 5% do valor das suas receitas.

Projete-se, agora, o fluxo de caixa do Estado para os próximos anos, conforme consta na tabela 4 a seguir, com base nas condições da situação acima e nas expressões (21) para "r = 0".

O quadro financeiro expresso pelas projeções da tabela 4 enseja as seguintes principais constatações:

a) devido ao empréstimo, a capacidade de investimento do governo, que, sem ele, se reduziria a 5% das receitas correntes em 11 anos, alcança este nível já no 5º ano;

b) no 6º ano o Estado começa a enfrentar grave crise financeira, pois, além de praticamente não dispor de recursos para continuar investindo, tampouco conta com recursos suficientes para amortizar a primeira parcela do empréstimo; a disponibilidade para estes dois fins é de apenas UM\$ 4,55, quando somente a primeira amortização do financiamento requer UM\$ 8,00; surgem, assim, as figuras do déficit de caixa do Tesouro, do esgotamento da capacidade de investimento do Estado, da necessidade de elevar os impostos, da inflação via emissões, da captação de poupanças da sociedade a juros mais elevados (o que pode implicar em inflação e em redução dos investimentos privados, com o conseqüente estancamento do crescimento econômico); enfim, configura-se a crise;

c) com a realização do empréstimo, o Estado investe em 7 anos UM\$ 143,06, isto é, apenas 5,2% a mais do que teria realizado em inversões sem a operação de crédito (UM\$ 135,88); neste caso, ainda teria, no 7º ano, capacidade de investir 11% das suas receitas, não teria dívida para amortizar e nem juros para pagar.

Tabela 4
Fluxo de Caixa do Estado e Projeção da sua Capacidade de Investir

Períodos	Receitas Correntes (R)	Liberações do Empréstimo	Entradas	Juros da Dívida	Desp. Correntes	Investimentos (I _g)	Dívida Pública (saldo)	Capac. de Investir
0	100	-	100	-	70	30	-	0,30
1	100	10	110	-	74,5	35,5	10	0,32
2	100	10	110	1	80,82	29,18	20	0,26
3	100	10	110	2	86,20	23,80	30	0,22
4	100	10	110	3	90,77	19,23	40	0,17
5	100	-	100	4	94,65	5,35	40	0,05
6	100	-	100	4	95,45	4,55 (1)	40	

Fonte : conforme texto.

(1) Disponibilidade para investimentos ou para amortização da dívida pública.

A singeleza desta ilustração não deixa dúvidas sobre quão comprometedor pode ser o endividamento do Estado, chegando ao ponto de inviabilizá-lo financeiramente. As hipóteses da situação descrita são em boa parte consistentes com a realidade. A própria condição de receitas correntes constantes a médio prazo, a hipótese mais restritiva do exercício, não chega a ser irrealista, haja visto, por exemplo, o que aconteceu no Brasil durante os anos 80. O relaxamento desta suposição, no entanto, não invalida os resultados apresentados; apenas pode atenuá-los. Por outro lado, supor "R" constante em termos reais é uma condição em perfeita sintonia com as tendências há algum tempo em vigor no País.

Cabe alertar, pois, para os grandes riscos inerentes aos empréstimos contratados pelos governos para a realização de "investimentos sociais", isto é, de obras e serviços que em quase nada contribuem para o aumento da produção e da produtividade, em termos econômicos, e que, conseqüentemente, tornam-se muito onerosos porque aumentam as despesas de consumo do Estado, sem que contribuam para a compensatória elevação das suas receitas correntes.

Do exercício acima, conclui-se que qualquer empréstimo ao governo, antes de ser aprovado, deve merecer cuidadoso exame para que se avalie os seus efeitos:

a) sobre as futuras receitas públicas;

b) sobre as futuras despesas de consumo do governo, seja em decorrência dos seus encargos financeiros, seja em conseqüência das necessidades de novas despesas operacionais, de manutenção e de administração inerentes aos investimentos a realizar;

c) sobre a futura capacidade estatal de investir e de amortizar o financiamento.

Em resumo, o governo somente deverá contrair o empréstimo que, comprovadamente:

- a) eleve substancialmente as suas receitas;
- b) apresente baixos custos financeiros;
- c) implique em reduzidos incrementos nas suas despesas correntes, em consequência dos investimentos a realizar;
- d) não estrangule as suas futuras capacidades de investir e de amortizar o próprio empréstimo.

Qualquer semelhança entre este exemplo ilustrativo e a atual situação financeira dos governos brasileiros, nas distintas esferas administrativas, certamente não é mera coincidência.

De fato, como no exemplo precedente, o colapso dos investimentos do Estado brasileiro está diretamente relacionado:

- a) à seleção de projetos governamentais desprovidos de viabilidade econômico-financeira, acarretando o crescimento acelerado das despesas correntes do governo sem receitas compensatórias;
- b) ao igualmente descuidado endividamento público, pagando juros elevados e sem os correspondentes retornos.

No caso brasileiro, esta situação foi agravada pela estagnação econômica desde os anos 80, durante os quais as receitas públicas apresentaram comportamento irregular com tendência estacionária.

6 - Considerações Finais

Não constitui exagero reconhecer-se a relevância do Estado como investidor. Nos campos da justiça, cultural, social, ambiental e da segurança pública, principalmente, a presença do investimento público é, em boa parte, insubstituível pela iniciativa privada, seja como fator de ordenamento, de estimulação ou mesmo da própria sustentação do desenvolvimento.

No entanto, a realidade de muitos países e especialmente a do Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, mostra o crescente enfraquecimento da administração pública como criadora de capacidade produtiva, como estimuladora relevante da demanda efetiva, como força neutralizadora das desigualdades sociais

e regionais, enfim, como fator ponderável para o progresso continuado da sociedade humana.

Duas causas principais parecem explicar com propriedade e suficiência o colapso dos investimentos públicos: o crescimento descontrolado das despesas de consumo do Estado, em decorrência das próprias inversões governamentais, sem que se tenha levado na devida conta, na sua decisão, a necessidade de que as mesmas contribuíssem suficientemente para o incremento da arrecadação; e, de outra parte, o enfrentamento da escassez de recursos para investimentos através do inseqüente endividamento do Estado, situação que, ao invés de solucionar o problema, contribui para agravá-lo ainda mais, mormente pela absoluta falta de critérios econômicos na seleção dos projetos públicos, o que resultou na eleição de empreendimentos de viabilidade duvidosa, quando não completamente inviáveis. E tudo isso feito sob rótulo e com aval tecnocrático ...

Na sua simplicidade, o modelo desenvolvido neste trabalho mostra com clareza:

a) que existe uma "taxa de equilíbrio" para o desempenho das receitas públicas correntes líquidas capaz de assegurar, simultaneamente, o balanceamento financeiro do governo e a preservação da sua capacidade de investir;

b) que se pode prever com precisão em quanto tempo se esgotará a capacidade estatal de investimento, caso se insista na equivocada prática de selecionar investimentos que em nada ou em muito pouco contribuem para reforçar a arrecadação pública;

c) que o endividamento público é uma solução de alto risco para o problema da falta de recursos para investimentos, e que, por isso, ao invés de resolver a situação, em geral, tende a agravá-la, contribuindo para reduzir ainda mais os prazos de inviabilização do setor público como investidor.

A correção dos atuais problemas financeiros da administração pública impõe-se como pré-condição para que o Estado reconquiste a sua função catalisadora do desenvolvimento e deve começar pela não repetição dos erros do passado.

7 - Referências Bibliográficas

1. FERREIRA FILHO, R. "**Estado: de que tamanho ?**" - Florianópolis, UFSC, 1990, 16 p.
2. GIACOMONI, J. **Orçamento Público** - São Paulo, Atlas, 1984.
3. MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. - **Finanças Públicas** - Rio de Janeiro, Campus, 1980.

4. REZENDE DA SILVA, F. A. - **Finanças Públicas**, São Paulo, Atlas, 1980.

8 - Notas

(1) Esta situação alcançou tal gravidade que, em várias oportunidades, o Banco Central do Brasil viu-se obrigado a intervir nas administrações de diversos bancos estaduais ante a iminência das suas falências pela absoluta falta de meios de resgate dos papéis emitidos, bem como de credibilidade para continuarem a captar recursos no mercado, chegando mesmo a determinar a liquidação de alguns desses bancos.

(2) A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XV, assegura a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos civis e militares em todos os níveis do governo.

(3) Citado por GIACOMONI, James - Orçamento Público, p. 21 (2) e por REZENDE DA SILVA, F. A. - Finanças Públicas, p. 29/30 (4).

(4) Ver GIACOMONI, James, op. cit., p. 17/30.

(5) O art. 206, inciso IV, da Constituição Brasileira assim dispõe: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:... IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; ..."

(6) Excetua-se, naturalmente, o caso em que se institui a cobrança de pedágio ou de algum tributo adicional incidente sobre os usuários da obra.

(7) A título de reduzir a burocracia e de "facilitar" a implantação de obras e serviços de "cunho social", equivocadamente se tem adotado a prática de dispensar a elaboração dos "estudos de viabilidade econômico-financeira" preparatórios das decisões sobre os investimentos governamentais.