

Debate sobre as Finanças Públicas e a Política Fiscal no Brasil: para qual setor da sociedade a tributação é ótima?

Autores:

Ary Sergio Coutinho Barbosa Junior (IM/UFRRJ) – arysergiojr@yahoo.com.br

Roberto de Souza Rodrigues (IM/UFRRJ) – souzaroro@yahoo.com.br

Área: História Econômica e Economia Brasileira

Subárea: Economia Brasileira Contemporânea.

Resumo

As questões de finanças públicas e política fiscal no Brasil têm sido tratadas como questões apenas contábeis. Onde a análise das finanças públicas é submetida a necessidade de cumprimento de superávit fiscais. Todavia, gastos, transferências e tributos realizados pelo setor público afetam a economia e o seu crescimento. Dessa forma, com base no princípio da demanda, este trabalho tem por objetivo levantar o debate a respeito das ações do governo relacionados as suas finanças e seus efeitos sobre a economia como um todo, principalmente, o debate referente a carga tributária no Brasil.

Palavras-chave: Carga tributária, política fiscal, finanças públicas

Abstract

The public finances and fiscal politics in Brazil have been treated only as accounting. Where the analysis of the public finances is submitted the need of execute superavit primary goals. Though, the public section expenses, transfers and tributes affect the economy and his growth. In that way, with base in the principle of effective demand, this work has for objective to lift the debate regarding the government's actions related their finances and their effects on the economy as a whole, mainly, the debate regarding tax burden in Brazil.

Key words: Tax burden, fiscal politics, finance public.

Resumo Ampliado

Neste trabalho nos proporemos a analisar a questão das finanças públicas e da política fiscal, com concentração maior na carga tributária bruta no Brasil e a sua evolução, que inclui os tributos diretos, que incidem sobre a renda e patrimônio, e os tributos indiretos, que incidem sobre o consumo, para o período compreendido de 1990 até 2009. Antes de adentrarmos na análise de dados, vale ressaltar que este trabalho trará reflexões a luz de um arcabouço teórico heterodoxo do princípio da demanda efetiva de Kalecki e baseado nas finanças funcionais desenvolvida por Abba Lerner.

Na visão baseada em Kalecki é a decisão de gastos autônomos, via poder de compra (crédito), que determina o nível de produto da economia. Esta visão abarca a atuação do governo como um todo, a fim de manter a economia o mais próximo o possível do pleno emprego. Para tal, o governo utiliza os seus instrumentos fiscais: gastos, transferências e tributos e pode incidir em déficits em suas contas. Além disso, será utilizada a teoria das finanças funcionais, na qual, para realizar tais gastos, o governo só pode se financiar na sua própria moeda. A principal especificidade desta teoria desenvolvida por Abba Lerner em 1951 é o estudo de uma via alternativa na forma de como pensar financiamento do governo. Segundo ele, o governo nunca quebrará em sua própria moeda, pois a única maneira de financiar seus gastos seria emitindo moeda fiduciária. Neste sentido, Lerner trabalha com a idéia de moeda estatal, onde a moeda que circula na economia é

criatura do estado (também conhecido como moeda cartalista). Assim, para que os agentes econômicos aceitem a moeda fabricada pelo Estado, este, com o seu poder de polícia, impõe aos agentes econômicos que os tributos cobrados só podem ser pagos com a moeda emitida pelo próprio Estado. Dessa forma, esses agentes são “obrigados” a obter a moeda estatal.

Assim, na idéia do princípio da demanda efetiva com base na teoria das finanças funcionais: “O propósito dos tributos e dos títulos não é financiar dispêndio, pois cada um destes serve a um propósito diferente (tributos removem renda privada excessiva, enquanto títulos oferecem uma moeda alternativa que rende juros). (...) E o pagamentos tributários não financiam dispêndio governamental, mas criam uma demanda por dinheiro e impactam nas reservas.” (WRAY, Randall, 1998, p. 95)

A partir desta visão heterodoxa criticamos a teoria da tributação ótima da teoria neoclássica, uma vez que os tributos visam, de acordo com as finanças funcionais, fazer com que os agentes da economia reduzam a retenção de moeda, diminuindo assim a renda disponível dos agentes. Segundo Lerner (*Lerner*, 1943, p.40 in Wray, 1998, p.95) a tributação deveria ser imposta somente quando é desejável que os contribuintes tenham menos renda pra gastar. Um economista que é adepto das finanças funcionais não tende a acreditar que os superávits governamentais são benéficos para os indivíduos, dado que um superávit reduzirá a moeda dos agentes privados e assim seu consumo.

Por outro lado, a teoria econômica tradicional sinaliza que os tributos são a principal fonte de financiamento do governo, assim, para realizar dispêndio, o governo deve tributar a população para financiar-se. Nesta teoria não há espaços para déficits governamentais com emissão de moeda ou endividamento público, pois, para os teóricos do *mainstream*, esta expansão monetária não é recomendada, dado que, via teoria quantitativa da moeda, uma emissão de moeda acarretaria em aumento do nível geral de preços da economia. E o endividamento público via emissão de dívida publica governamental (títulos) tenderia a tornar as finanças publicas não sustentáveis no longo prazo, uma vez que o alto endividamento público sinalizaria falta de credibilidade do governo de arcar com seus compromissos governamentais. Ademais, para os neoclássicos, quando o governo incide em gastos acima dos tributos arrecadados, a taxa de juros da economia se elevaria, dado que o governo competiria em termos de tomada de empréstimo com o setor privado e assim teríamos uma diminuição do investimento e do consumo privado (efeito crowding out).

Para os neoclássicos, a economia tende (no longo prazo) automaticamente para o pleno emprego, visto que, a produção total é representada pela função de produção que combina os fatores que participam do processo produtivo (capital e trabalho). Com isso, dado que exista flexibilidade de preços e salários e informação perfeita (condição de longo prazo), a economia tende para a utilização total destes fatores, sendo que a participação do estado, quando recomendada, se limita apenas no curto prazo. Caso contrário, o governo deve corrigir possíveis falhas de mercado¹, tais como: externalidade, provisão de bens públicos, informação assimétrica, monopólio natural e mercados incompletos. Os bens públicos devem ser provisionados pelos governos, pois eles são não rivais e não excludentes e, dessa forma, o mercado não consegue rivalizar o consumo. Assim, o governo deve ser o provedor destes bens públicos, pois os agentes da economia não revelam suas preferências pelos bens públicos. Nesse sentido, o governo necessita exercer três funções pré-determinadas na economia (função alocativa, função distributiva e função estabilizadora), dado que existem falhas de mercado no funcionamento do equilíbrio geral neoclássico. Para exercer estas três funções o governo deve tributar. Assim, temos a proposição da tributação ótima proposta pelos neoclássicos.

Segundo a teoria da tributação ótima os tributos devem seguir alguns preceitos, tais como: serem progressivos, equitativos, neutros e simples. A cerca desses conceitos, dizemos que progressivos são os tributos que incidem de forma proporcional às rendas, quanto maior a renda do contribuinte, maior deve ser o imposto. O conceito de equidade do tributo nos trás também dois princípios, da capacidade do contribuinte e do benefício sobre a utilização do bem público. O

¹ Ver GIAMBIAGI, F. e a ALÉM, A.C. (2011)

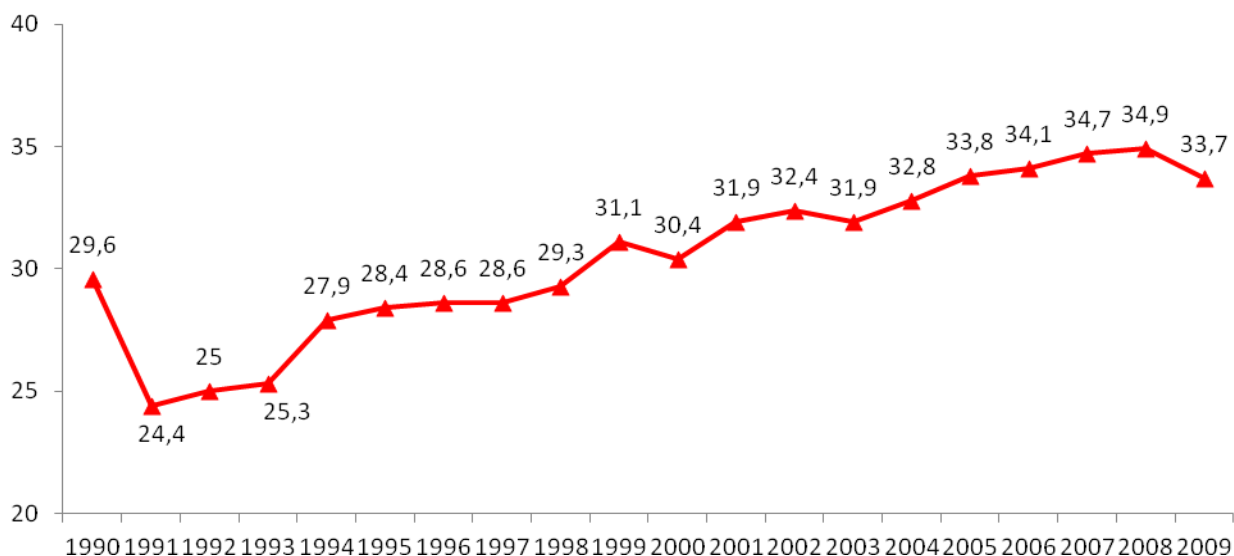
imposto deve ser neutro e não afetar as dotações de fatores da economia e o funcionamento dos mecanismos de cobrança dos tributos deve ser simples.

Em síntese, para teoria neoclássica a participação do governo só é recomendada em casos de existência de falhas de mercados. Para tanto, é preciso que o governo arrecade tributos da sociedade, ou seja, que o governo tenha suas finanças saudáveis. Qualquer intervenção fora desta regra provocará distorção no funcionamento do mercado neoclássico e levará a situações não eficientes (no sentido de Pareto). Por outro lado, no caso do princípio da demanda efetiva com base nas finanças funcionais, o objetivo do governo é manter a economia o mais perto possível do pleno emprego e melhorar a distribuição de renda e riqueza entre os agentes econômicos. Para tanto, ele deve utilizar os instrumentos fiscais disponíveis (gastos, transferências e tributos) para cumprir estes objetivos, independente do resultado contábil das finanças públicas. O resultado contábil é apenas a consequência da política pela busca do pleno emprego e de distribuição, ou seja, as finanças públicas devem ter a funcionalidade da busca do pleno emprego e da distribuição igual da renda.

Contudo, as medidas de políticas econômicas adotadas durante as décadas de 1990 e 2000 no Brasil se basearam nas concepções da teoria neoclássica e, por conseguinte, ações fiscais realizadas pelo governo brasileiro também seguiram esta linha. Além disso, frente a diversos problemas enfrentados pela economia brasileira durante este período, os economistas neoclássicos sempre levantaram críticas negativas às finanças públicas.

O cerne de nosso trabalho, então, é demonstrar que as finanças do governo não é o responsável por todos os problemas da economia nacional e que este não gasta de forma desordenada. Todavia, na primeira parte deste trabalho, que é apresentado agora, almejamos concentrar apenas na carga tributária e questionar que o crescimento da carga tributária bruta brasileira não é explicado pelo descontrole de gastos, mas sim pela opção das políticas de metas de superávit primário adotadas no país no final da década de 1990, conforme veremos a partir do gráfico 01. Através do gráfico que relata a evolução da carga tributária bruta dos anos 1990 até 2009, pode-se verificar que o comportamento da carga tributária bruta está relacionado com a conjuntura econômica brasileira e as forças políticas e sociais do contexto histórico do período. Nos anos de 1993 e 1994 notamos a ascensão da linha de tendência do gráfico, dado que neste período tivemos a implantação do plano de estabilização de preços, uma vez que o diagnóstico (neoclássico) inflacionário da época era uma inflação de demanda, decorrente de gastos excessivos e ações perdulárias do governo. A partir de 1998 e 1999 notamos uma tendência constante de elevação da carga tributária, que só volta a se estabilizar no início da segunda metade da década 2000. Este comportamento pode ser explicado pelas ações adotadas pelo governo brasileiro após a crise de balanço de pagamentos nacional que o país viveu e a necessidade de recorrer à ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional. Pós elencarmos os fatos econômicos, questionamos: a serviço de que está nossa carga tributária bruta e para qual setores da economia a “tributação é ótima”?

Gráfico 01 – Evolução da carga tributária bruta no Brasil de 1990 até 2009



Fonte: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais.

Para responder a esta pergunta é importante incluirmos no trabalho a carga tributária líquida, pois esta deduz as transferências governamentais realizadas ao próprio setor privado. Ademais, podemos considerar o montante de juros pagos pelo governo como sendo também transferências ao setor privado. Sendo assim, como propõe Rodrigues (2004, p.24) a grande questão da atualidade não é a busca pela reforma tributária e sim o debate deve ser sobre a reforma da política fiscal nacional, que hoje é atrelada ao rentismo do mercado financeiro. Apesar da mudança realizada nos dois primeiros anos do governo da presidente Dilma Russef, a busca por metas de superávits primários continuam pautando as ações fiscais do governo e o não cumprimento destas metas geram várias críticas as finanças públicas do Brasil.

Os tributos (assim como as transferências e os gastos) são utilizados como um instrumento que podem reduzir as desigualdades estruturais da economia e promover o crescimento econômico, para tal seria adequado que ele atingisse também os mais abastados da sociedade. Contudo, no Brasil hoje não verificamos imposto sobre grandes propriedades e sobre os latifúndios improdutivos. Além disso, os impostos cumulativos e indiretos sobre o consumo funcionam de maneira regressiva sobre a camada mais baixa da sociedade, que tem alta propensão marginal a consumir. Assim, podemos dizer que:

“Sobre a qualidade do gasto público, vivemos entre dois infernos. De um lado, o sistema tributário é regressivo – recolhe mais dos que podem menos. Do outro, a aplicação dos recursos arrecadados dirige-se, predominantemente, para gastos financeiros que beneficiam uma elite proprietária de títulos públicos” (GENTIL, Denise, 2008, p.22)

Em guisa de conclusão, o desenvolvimento desta pesquisa pretende levantar a questão do debate a respeito das finanças públicas e da política fiscal no Brasil, não como uma questão apenas contábil de cumprimento de meta fiscal, mas sim a forma como ela vem sendo interpretada e conduzida no país durante mais de duas décadas. Dessa forma, estamos de acordo com Denise Gentil (2008, p.22) ao propor que uma pesquisa na área tributária deve fazer uma ponte com o desenvolvimento econômico, questões estruturais da economia nacional e a conjuntura internacional.

Bibliografia

IPEA. Desafios do Desenvolvimento. Edição de março de 2008. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/41/pdfs/rd41not02.pdf>
Acessado em: 27 de fevereiro de 2013.

WRAY, L. Randall, 1953. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro. Editora UFRJ/ Contraponto editora, 2003.

GIAMBIAGI , F e ALEM, A.C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro. 4ª edição. Editora Elsevier, 2011.

RODRIGUES, R. e FERREIRA, L. Reforma tributária ou reforma da política fiscal? O crescimento da carga tributária no Brasil durante as décadas de 1990 e 2000.