

TI

7-299A

Finanças Públicas

Teoria e Prática no Brasil

2ª EDIÇÃO

Revista e Atualizada

Fabio Giambiagi

Ana Cláudia Além

9ª Tiragem



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e as promoções da Editora Campus/Elsevier.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em www.campus.com.br



CAPÍTULO 1

Teoria das Finanças Públicas

"Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo. Nascermos em hospitais subsidiados, quando não públicos... Muitos de nós recebemos uma educação pública... Virtualmente todos nós, em algum momento de nossas vidas, recebemos dinheiro do governo, como crianças – por exemplo, através de bolsas de estudo –; como adultos, se estamos desempregados ou incapacitados; ou como aposentados; e todos nós nos beneficiamos dos serviços públicos."

(Joseph Stiglitz, "*Economics of the public sector*".)

"Um princípio não pode praticar todas aquelas coisas pelas quais os homens são considerados bons... Nunca se procura fugir a um inconveniente sem incorrer em outro e a prudência consiste em saber conhecer a natureza desses inconvenientes e tomar como bom o menos prejudicial."

(Maquiavel, *O Príncipe*.)

Muitos de nós, com certa frequência, já nos irritamos com o governo. Não apenas com a administração do presidente da República A ou B ou do governador C ou D, mas com a instituição denominada "governo". Seja porque pagamos mais impostos do que o valor que nós consideramos "justo"; seja porque os serviços públicos deixam a desejar etc. Entretanto, os governos são fatos da vida: eles existem, quer gostemos ou não. Eles são necessários, da mesma forma que as instituições, para regular o funcionamento de uma sociedade. Por isso, convém entender as regras que regem o seu comportamento. Neste capítulo, estudaremos questões como: Qual é a racionalidade para a existência do governo? Quais são os objetivos da política fiscal? Por que, historicamente e até pouco tempo, o gasto público tendeu a aumentar como proporção do PIB, na maioria dos países? etc.

O capítulo procura explicar ao leitor quais são os elementos básicos da literatura das finanças públicas, expostos nos livros clássicos de Musgrave e Musgrave (1980) e Stiglitz (1986), tentando sintetizar os pontos mais importantes da teoria, para efeitos da leitura do restante do livro.¹

¹ Para outras referências sobre o tema de finanças públicas, ver a literatura brasileira sobre o assunto, particularmente Rezende (1981), Eris *et alii* (1983), Longo (1984 a), Riani (1986), Monteiro (1987), Filellini (1992), Pires (1996) e Pereira (1999) este último com uma ênfase algo maior em temas de planejamento e política orçamentária.



AS FALHAS DE MERCADO

É freqüente ouvirmos a tese de que o setor privado é mais eficiente do que o governo e de que portanto uma economia em que as firmas operem livremente funciona melhor do que uma economia com forte atuação governamental. Nas economias capitalistas, essa tese é compartilhada por uma parte expressiva da sociedade, do empresário e, muitas vezes, do próprio governo. Como conciliar essa visão com o fato de que o governo, na prática, tem uma participação ativa na economia de quase todos os países?

Segundo a teoria tradicional do bem-estar social (welfare economics), sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo.

Essa alocação de recursos que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação, sem causar algum prejuízo a outros agentes, é denominada na literatura de "ótimo de Pareto". Paralelamente a este conceito, a teoria econômica tradicional ensina que para atingir uma alocação "Pareto eficiente" de recursos não é necessário que exista a figura de um "planejador central", já que a livre concorrência, com as firmas operando em um mercado competitivo e procurando maximizar seus lucros, permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência. A ocorrência desta situação ótima, entretanto, depende de alguns pressupostos: a) a não existência de progresso técnico e b) o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado - onde as decisões quanto à quantidade produzida de grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço de mercado - e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos.

Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado. Na realidade, existem algumas circunstâncias conhecidas como "falhas de mercado", que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades, d) os mercados incompletos, e) as falhas de informação, e f) a ocorrência de desemprego e inflação.

A existência de bens públicos

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indistritível ou "não-rival". Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Ou seja, todos se beneficiam da produção de bens públicos mesmo que, eventualmente, alguns mais do que outros. São exemplos de bens públicos: bens tangíveis como as ruas ou a iluminação pública; e bens intangíveis como justiça, segurança pública e defesa nacional.

Outra característica importante é o princípio da "não-exclusão" no consumo desses bens. De fato, em geral, é difícil ou mesmo impossível, impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público. Por exemplo, se o governo resolve aumentar o policiamento de uma rua residencial, todos os moradores dessa rua - sem que se possa distinguir entre os indivíduos A ou B - serão beneficiados pela decisão. É diferente de uma situação na qual o consumo/uso de um bem/serviço por uma determinada pessoa significa a exclusão da utilização, consumo deste bem/serviço por outra, como ocorre com os bens privados - como roupas, alimentos, habitações, automóveis e outros. Tomemos como exemplo uma loja que vende um certo modelo de vestido a um preço promocional. Tendo em vista que após um dia de vendas intensas tenha restado apenas uma peça e cheguem duas pessoas, A e B, à loja para comprar o vestido, somente uma delas poderá comprá-lo. A partir do momento em que A comprar a peça, B estará automaticamente excluída do consumo do vestido - ou vice-versa. Neste caso o consumo é "rival": o vestido comprado por A, não pode ser comprado por B. Ou seja, em uma situação como essa onde o bem é privado é possível se individualizar o consumo do bem, diferentemente do que ocorre quando se trata de um bem público.

A questão que se coloca para a sociedade é, justamente, como ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, tendo em vista que é impossível determinar o efetivo benefício que cada indivíduo derivará do seu consumo que, muitas vezes, sequer é voluntário. Sendo assim e levando em conta que os bens públicos, uma vez produzidos, beneficiarão a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio de custos, é natural que os indivíduos, se fossem chamados a "prestar" sua preferência através de "lances", tendessem a subavaliar os benefícios gerados pelo bem público, a fim de reduzir suas contribuições. Além disso, o fato de não se poder individualizar o consumo permite que algumas pessoas - os "caronas" - possam agir de má fé, alegando que não querem ou não precisam ter acesso ao consumo e desta forma, negando-se a pagar por ele, ainda que acabem usufruindo do benefício do bem público.

É justamente o princípio da "não-exclusão" no consumo dos bens públicos que torna a solução de mercado, em geral, ineficiente para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos requerida pela sociedade. O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o princípio da "exclusão" no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo. Em outras palavras, o comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade que depende da aplicação do princípio de exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem sua preferência à medida que podem, como "caronas", usufruir dos mesmos benefícios. É por esta razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.

A existência de monopólios naturais

Existem setores cujo processo produtivo caracteriza-se pelos retornos crescentes de escala, ou seja, os custos de produção unitários declinam conforme aumenta a quantidade produzida. Sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens desses setores, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão. Uma grande quantidade de empresas operando no mesmo setor implicaria um nível de produção muito baixo para cada uma e, conseqüentemente, custos de produção mais altos. Por exemplo, pode ser mais eficiente a existência de apenas uma empresa de distribuição de energia elétrica servindo um mercado consumidor local.

No caso da ocorrência do monopólio natural, a intervenção do governo pode tomar duas formas possíveis. Ele pode exercer apenas a *regulação* dos monopólios naturais, a fim de impedir que o forte poder de mercado detido pelas empresas monopolistas reflita-se na cobrança de preços abusivos junto aos consumidores, o que representaria uma perda de bem-estar para a sociedade como um todo. Alternativamente, o governo pode responsabilizar-se diretamente pela *produção* do bem ou serviço referente ao setor caracterizado pelo monopólio natural.²

As externalidades

São comuns os casos em que a ação de um indivíduo ou de uma empresa afeta direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. As situações nas quais essas ações implicam benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia são caracterizadas como "externalidades positivas". Por exemplo, se um indivíduo decide fazer uma limpeza geral em sua casa visando à eliminação dos focos de concentração dos mosquitos transmissores da dengue, ele não apenas estará contribuindo para a manutenção de sua saúde, como também estará ajudando a saúde de seus vizinhos. Um outro exemplo é o investimento em setores de infra-estrutura que, garantindo um aumento da oferta de insumos importantes como a energia elétrica, traz benefícios para todos os outros setores da economia.

Por outro lado, existem as chamadas "externalidades negativas". Estas correspondem àqueles situações nas quais a ação de um determinado agente da economia prejudica os demais indivíduos ou empresas. Os exemplos mais comuns deste tipo de externalidades são o lixo das indústrias químicas jogado nos rios e mares e a poluição do ar pelas empresas. Em termos individuais, destaca-se o fumante que obriga todas as outras pessoas sentadas em uma sala de espera do consultório dentário, por exemplo, a inspirar a fumaça de seu cigarro.

² Vale observar que esta forma de intervenção do governo vem perdendo força em favor da primeira forma de intervenção, tendo em vista a generalização dos processos de privatização em nível internacional.

A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode dar-se através: a) da produção direta ou da concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; b) de multas ou impostos, para desestimular externalidades negativas e c) da regulamentação. Por exemplo, no caso da introdução da eletrificação rural que implica um investimento volumoso, com longo prazo de maturação e pouco rentável, pode ser que não haja interesse do setor privado para assumir a empreitada, ainda que se reconheça que possa gerar altos benefícios sociais. Sendo assim, o governo pode assumir diretamente a responsabilidade pelo investimento, como ocorreu, principalmente nos países em desenvolvimento. Alternativamente, o governo pode conceder subsídios ao setor privado a fim de estimulá-lo a assumir diretamente a responsabilidade pela eletrificação rural. Uma outra forma de intervenção, no sentido oposto, é a emissão de multas às empresas e/ou indivíduos que causem danos à sociedade: as multas de trânsito são um bom exemplo. Finalmente, o governo pode introduzir regulamentações específicas como a estipulação de um máximo de emissão de gases na atmosfera por parte das empresas e a exigência de áreas para não-fumantes em ambientes fechados.

Os mercados incompletos

Diz-se que um mercado é incompleto quando um bem/serviço não é ofertado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar. A definição é feita em contraposição ao conceito de mercado completo que é capaz de ofertar qualquer bem/serviço cujo custo de provisão é menor do que as pessoas estão dispostas a pagar por ele.

Esta falha pode acontecer porque mesmo que se tratem de atividades típicas de mercado, nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos. Principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo, a existência de um sistema financeiro e/ou um mercado de capitais pouco desenvolvidos não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao esforço de desenvolvimento do sistema econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para a concessão do crédito de longo prazo que finance os investimentos no setor produtivo. No Brasil, destacam-se os bancos públicos de desenvolvimento econômico, como o BNDES.

Ainda em relação aos países em desenvolvimento, além de problemas de financiamento, há muitos casos em que é necessária uma coordenação dos mercados em alta escala, o que justifica a intervenção do Estado mediante processos de planejamento. Por exemplo, o objetivo de industrialização rápida de um país atrasado, pode requerer uma ordenação de setores prioritários para a instalação da indústria. Isto exige uma estreita coordenação entre as empresas, bancos e agentes envolvidos nas atividades produtivas cotidianas. Como no mundo capitalista as ações dos agentes privados nem sempre são consistentes entre si, é natural que o Estado assuma, eventualmente, uma função coordenadora.

As falhas de informação

Nos casos de falhas de informação, a intervenção do Estado justifica-se em razão de o mercado por si só não fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente. A forma de ação do Estado pode ser mediante a introdução de uma legislação que induza a uma maior transparência do mercado. Por exemplo, podemos citar a exigência de que os balanços contábeis das empresas e bancos com capital aberto sejam publicados periodicamente pela imprensa.

Entretanto, a importância da intervenção do Estado não se limita à simples proteção dos consumidores. Tendo em vista que a informação pode ser considerada um bem público – favorecendo todos os agentes do sistema econômico – o grande objetivo do Estado deve ser contribuir para que o fluxo de informações seja o mais eficiente possível.

A ocorrência de desemprego e inflação

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

O relacionamento entre as falhas de mercado

Cabe ressaltar que em muitas situações há uma superposição entre alguns dos aspectos mencionados. Por exemplo, um programa antipoluição que vise à melhoria do ar atmosférico, por um lado, acaba criando uma *externalidade positiva* porque traz benefícios para a sociedade como um todo. Por outro, todos os indivíduos da sociedade têm acesso de forma homogênea a um ar mais limpo, ou seja, não há rivalidade no consumo, nem se pode aplicar o princípio da exclusão, tendo em vista que é impossível impedir que qualquer indivíduo usufrua dos benefícios gerados pelo programa antipoluição. Sendo assim, o ar mais limpo também constitui um *bem público*.

A criação de empregos e a estabilização da inflação, por sua vez, acabam se constituindo em externalidades positivas. Por um lado, a redução do desemprego aumenta o mercado consumidor para os bens produzidos pelo sistema econômico, e também contribui para a redução da violência para toda a sociedade. No caso da estabilização econômica, a eliminação da inflação acaba também trazendo benefícios para todos.

As razões para a existência do governo

Como tentamos demonstrar, deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Essa constatação é importante à medida que demonstra que a discussão sobre o tamanho adequado do Estado tem a ver mais com questões técnicas do que ideológicas.

Para que serve o governo?

Muitos leitores já devem se ter feito essa pergunta. Ou, colocando as coisas de outra forma, seria possível não ter governo? Um exercício intelectual interessante é imaginar o que aconteceria se, por exemplo, um transatlântico com 2000 passageiros naufragasse e todas as pessoas conseguissem se salvar, sem que o resto do mundo saiba do seu destino, indo parar em uma ilha deserta. O pequeno anarquista que vive dentro de cada um, no início, provavelmente levaria cada pessoa a tentar sobreviver de forma independente dos outros. Com o passar do tempo, porém, algumas perguntas começariam a surgir, tais como:

- Como fará a comunidade para se proteger da ação dos animais selvagens?
- Se houver um litígio entre duas pessoas, quem arbitrará para decidir quem está com a razão?
- Quem tomará conta dos eventuais infratores que, por exemplo, forem pegos roubando o sustento dos outros?
- Quem tomará conta dos doentes?

e tantas outras que poderão surgir. O leitor já terá percebido que o “exercício” proposto nada mais é do que uma parábola para explicar – e justificar – a existência dos governos. De fato, a primeira questão está associada ao que seria o conceito de “defesa”; a segunda ao de “justiça” etc. O governo surge então como um fato natural da evolução das sociedades humanas, como forma de organizar e disciplinar melhor as relações entre as pessoas. A partir dessa necessidade inicial, porém, é claro que há uma série de vícios e imperfeições, como a má escolha de prioridades; o desperdício de recursos etc., que constituem o “fermento” que alimenta as crises que, em maior ou menor medida, são dirigidas aos governos de todos os países do mundo. Pode-se – e deve-se – tentar minorar essas imperfeições, sem perder de vista que a alternativa à existência de um governo é o “cada um por si”, o que é obviamente incompatível com qualquer forma de convivência civilizada entre pessoas ou grupos sociais.

Em primeiro lugar, a operação do sistema de mercado necessita de uma série de contratos que dependem da proteção e da *estrutura legal* implementada pelo governo.

Em segundo lugar, mesmo que os mercados funcionassem sob concorrência perfeita, o que de fato não acontece, as características de produção ou de consumo de determinados bens são tais que eles não poderiam ser fornecidos pelo sistema de mercado.³ A existência de *bens públicos* e externalidades, por exemplo, dá origem a falhas no sistema de mercado, que levam à necessidade de soluções através do setor público.

Em terceiro lugar, o livre funcionamento do sistema de mercado não garante, necessariamente, o elevado *nível de emprego*, a *estabilidade dos preços* e a *taxa de crescimento do PIB* desejada pela sociedade. Sendo assim, a ação do governo é fundamental para assegurar esses objetivos.

Além disso, mesmo que o sistema de mercado funcione segundo o ótimo de Pareto, ele pode estar promovendo uma distribuição de renda e/ou riqueza indesejada do ponto de vista social, o que abre um importante espaço para a ação do setor público em favor da distribuição da renda.

De fato, a crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento da atuação do governo, que tem se refletido no aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo. A percentagem dos gastos públicos sobre o PIB passou de uma média internacional, no grupo de países mais desenvolvidos do mundo, de cerca de 11% no final do século XIX, para algo em torno de 46% em 1996 – ver Tabela 1.1.⁴

OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL E AS FUNÇÕES DO GOVERNO

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A *função alocativa* diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A *função distributiva*, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A *função estabilizadora* tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

³ Não se deve confundir a existência de mercados competitivos com mercados que funcionem sob concorrência perfeita, tendo em vista que no segundo caso trata-se de uma abstração teórica, não sendo tais mercados observáveis na realidade – o que decorre das hipóteses altamente restritivas do modelo de concorrência perfeita, como a existência de informação perfeita por parte dos agentes econômicos.

⁴ A análise detalhada da evolução da despesa pública será feita adiante no item "O gasto público".

TABELA 1.1
Crescimento do gasto público no mundo (% PIB) (a)

	Final do século XIX, em torno de 1870 (b)	Período prévio à I Guerra Mundial, em torno de 1913 (b)	Período posterior à I Guerra Mundial, em torno de 1920 (b)	Período prévio à II Guerra Mundial, em torno de 1937 (b)	1960	1980	1990	1996
Alemanha	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
Austrália	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	36,6
Áustria	-	-	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,7
Bélgica (c)	-	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	54,3
Canadá	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Espanha (c)	-	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,3
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
Holanda (c)	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,9
Irlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Itália (c)	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9
Japão	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
Noruega	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nova Zelândia	-	-	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9
Suécia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,7
Suíça	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Média simples	10,5	12,0	18,2	22,4	27,9	43,1	44,2	45,8

(a) Governo geral.

(b) Valor referente ao ano mais próximo para o qual se dispõe de dados depois de 1870, antes de 1913, depois de 1920 e antes de 1937.

(c) Até 1937, dados referentes apenas ao governo central.

Fonte: Tanzi, Vito; Fundo Monetário Internacional, "The demise of the Nation State", IMF Working Paper, WP/98/120, agosto 1998.

A função alocativa

Como vimos, os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens. Sendo assim, perde-se o vínculo entre produtores e consumidores, o que leva à necessidade de intervenção do governo para garantir o fornecimento dos bens públicos.

Isto posto, o governo deve: a) determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e b) calcular o nível de contribuição de cada consumidor. Em relação a este último ponto, um determinado consumidor não tem motivos para se “apresentar” ao governo e declarar o valor “justo” que ele atribui aos serviços prestados pelo setor público, a não ser que tenha certeza de que os demais indivíduos beneficiados pelo fornecimento dos bens públicos façam o mesmo. Neste caso, há um espaço claro de ação dos “caronas”, que preferirão utilizar-se dos bens públicos sem pagar por isso, na esperança de que outros consumidores contribuam para o governo, financiando a produção desses bens. Tendo em vista que grande parte dos consumidores, de forma racional, provavelmente agiria dessa maneira, o financiamento da produção dos bens públicos não pode dar-se de forma voluntária. De fato, o financiamento da produção dos bens públicos depende da obtenção *compulsória* de recursos, através da cobrança de impostos.

É neste sentido que o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado. A decisão por um determinado governante através do processo eleitoral funciona como uma espécie de revelação de preferências por parte da sociedade. De forma indireta, a *eleição mostra não apenas quais bens públicos são considerados prioritários, como o quanto os indivíduos não dispõem a contribuir sob a forma de impostos para o financiamento da oferta de bens públicos*. Por exemplo, uma sociedade que esteja buscando uma redução da violência, tenderá a eleger um candidato que tenha como prioridade o aumento da segurança das ruas, ainda que isto signifique, necessariamente, um aumento dos impostos para arcar com o aumento do contingente de policiais. Neste caso seria revelada, ainda que de forma indireta, uma preferência pelo bem público “segurança”.

Um ponto relevante para destacar aqui é a distinção entre os conceitos de “*produção*” e de “*provisão*” de bens ou serviços públicos. Fazendo um paralelo com a oferta de tomates, ninguém vai reclamar com o governo se esse produto faltar na prateleira do supermercado. O próprio funcionamento do sistema de preços se encarregará de que essa oferta seja normalizada rapidamente. Entretanto, se um bairro ficar sem luz ou se os telefones de uma cidade não funcionarem direito, muito provavelmente a irritação da população vai se manifestar em críticas ao governo, independentemente das empresas fornecedoras do serviço serem públicas ou privadas. É isto por um motivo muito simples: o serviço é público – daí o nome genérico de “serviços públicos” –,

no sentido de que atende a uma parte expressiva da população. Em outras palavras, há atividades em relação às quais, mesmo que o Estado deixe de ser responsável pela produção de um bem ou serviço, ele é intuitivamente responsável pela sua provisão, isto é, deve zelar – diretamente ou através dos órgãos reguladores – para que a população seja adequadamente servida em termos da oferta e da qualidade de certos bens ou serviços.

Vale destacar também a importância da provisão por parte do setor público dos chamados bens “semipúblicos” ou “meritórios”, que constituem um caso intermediário entre os bens privados e os bens públicos. Apesar de poderem ser submetidos ao princípio da exclusão e, desta forma, serem explorados pelo setor privado, o fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica a produção total ou parcial dos bens meritórios pelo setor público. Os principais exemplos são os serviços de educação e saúde. Da mesma forma que no caso dos bens públicos, os recursos necessários para a produção desses bens são obtidos compulsoriamente, através da tributação.

Por último, em muitos países também foi importante a ação do “Estado empresário” na promoção do crescimento econômico.⁵ Neste caso, a intervenção direta do setor público na produção de bens e serviços privados justificou-se, em um determinado momento histórico, pela insuficiência do setor privado em mobilizar recursos para o desenvolvimento de projetos de grande porte, principalmente nos setores de infra-estrutura.⁶ Além da necessidade de um montante considerável de recursos para o seu financiamento, os investimentos nestes setores também tinham um longo prazo de maturação, o que levava a uma demora na geração dos lucros e desestimulava, desta forma, o investimento privado. Finalmente, dado o potencial dos setores de infra-estrutura de geração de externalidades positivas para o resto do sistema econômico, os bens e serviços gerados por eles eram vendidos a preços subsidiados, o que também desincentivava o investimento privado nesses setores.

A função distributiva

A distribuição de renda resultante, em determinado momento, das dotações dos fatores de produção – capital, trabalho e terra – e da venda dos serviços desses fatores no mercado pode não ser a desejada pela sociedade. Cabe, portanto, alguns ajustes distributivos feitos pelo governo, no sentido de promover uma distribuição considerada justa pela sociedade. Para isso,

⁵ No passado, no Brasil, por exemplo, as empresas estatais foram responsáveis pela produção de bens como aço, produtos petroquímicos, fertilizantes etc., além de serviços como as telecomunicações ou a energia elétrica. Com o passar do tempo, porém, o conceito do que era “essencial” ou “estratégico” que o Estado produzisse diretamente, por meio de empresas de sua propriedade, foi mudando e hoje a atuação do Estado na economia como agente produtor é limitada a um número muito menor de setores, como o de petróleo.

⁶ Como já foi visto, estes setores geram externalidades positivas, o que justifica, por si só, a intervenção, direta ou indireta, do governo nos mesmos.

o governo se utiliza de alguns instrumentos principais: a) as transferências; b) os impostos e c) os subsídios. De fato, esses três instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição da renda.

Em primeiro lugar, através do esquema de transferências o governo pode promover uma redistribuição direta da renda, tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta, e subsidiando os indivíduos de baixa renda.⁷ Um exemplo desse tipo de política é o imposto de renda negativo, utilizado em alguns países desenvolvidos, que implica uma transferência de renda para as pessoas que ganhem menos do que um determinado nível mínimo de rendimentos.

Em segundo lugar, os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados para o financiamento de programas voltados para a parcela da população de baixa renda, como o de construção de moradias populares.

Finalmente, o governo pode impor alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de "luxo" ou "supérfluos", consumidos pelos indivíduos de renda mais alta, e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, desta forma, a produção dos bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda.

Vale destacar também o papel do sistema de seguridade social na redistribuição de renda da sociedade. Os recursos captados pelo sistema e aplicados em hospitais públicos, por exemplo, promovem uma redistribuição de renda da parcela da população de renda mais alta para a de renda mais baixa, tendo em vista que este segmento da população utiliza em maior medida os serviços do sistema público de saúde. Os benefícios assistenciais concedidos a pessoas de baixa renda sem que tenham contribuído para a previdência social é um outro exemplo importante.

A função estabilizadora

A importância da função estabilizadora do Estado passou a ser defendida, principalmente, a partir da publicação do livro "Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda" em 1936, de autoria de John Maynard Keynes. Até então, acreditava-se que o mercado tinha uma capacidade de se auto-ajustar ao nível de pleno emprego da economia. A flexibilidade de preços e salários garantiria este equilíbrio: a existência de desemprego só seria explicada, por exemplo, por um nível de salários reais acima daquele que equilibraria a demanda e a oferta de trabalho, o que poderia ocorrer em razão da ação dos sindicatos. Keynes, ao contrário, apontava que o limite ao emprego era dado

pelo nível de demanda: as firmas só estariam dispostas a empregar determinada quantidade de trabalho conforme as expectativas de venda de seus produtos. Desta forma, tudo que pudesse ser feito para aumentar a quantidade de gastos na economia contribuiria para uma redução da taxa de desemprego da economia. Neste sentido, Keynes deu ênfase ao papel do Estado mediante as políticas monetárias e, principalmente, fiscal para promover um alto nível de emprego na economia.

Como já foi comentado, o funcionamento do sistema de mercado não é, por si só, capaz de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e altas taxas de crescimento econômico. Sendo assim, a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetária.

Supondo que as flutuações da economia decorram de uma insuficiência ou de um excesso de demanda agregada, o controle da demanda é a forma de intervenção do governo mais indicada para garantir a estabilidade do sistema econômico. O governo age sobre a demanda agregada da economia para manter altas taxas de crescimento e de emprego e baixa inflação.

A política fiscal pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado. Por exemplo, em uma situação recessiva, o governo pode promover um crescimento de seus gastos em consumo e/ou investimento e com isso incentivar um aumento da demanda agregada, tendo como resultado um maior nível de emprego e da renda da economia. Alternativamente, o governo pode reduzir as alíquotas de impostos, aumentando, desta forma, o multiplicador de renda da economia.

No caso da existência de um alto nível de inflação, por sua vez, decorrente de um excesso de demanda agregada na economia, o governo pode agir de forma inversa ao caso anterior, promovendo uma redução da demanda agregada, através da diminuição dos seus gastos e/ou do aumento das alíquotas dos impostos - que reduziria a renda disponível e, conseqüentemente, o nível de consumo da economia.

Dependendo da situação, o governo pode preferir agir sobre a demanda agregada da economia através da política monetária. Em casos de recessão ou desaceleração do crescimento econômico, o governo pode promover uma redução das taxas de juros, estimulando desta forma o aumento dos investimentos e, conseqüentemente, o crescimento da demanda agregada e da renda nacional. Alternativamente, em uma situação de excesso de demanda com impactos inflacionários, o governo pode aumentar as taxas de juros, reduzindo, desta maneira, a demanda agregada da economia. Para se atingir as prioridades da política econômica, o mais comum, na prática, é uma ação combinada das políticas fiscal e monetária por parte do governo.

⁷ O mesmo princípio vale para o uso de recursos de transferências tributárias, com objetivos redistributivos de caráter regional entre as diferentes unidades da Federação, em favor das mais pobres.

O financiamento através de senhoriagem

Os economistas denominam de “senhoriagem” (S) o fluxo de criação nominal de base monetária (B). Define-se t como um período e T como o momento final desse período. Assim,

$$S_t = B_t - B_{t-1} = [B_t/P_t - B_{t-1}/P_{t-1}] \cdot P_t + [B_{t-1}/P_{t-1} - B_{t-1}/P_t] \cdot P_t$$

em que P é o índice de preços, o símbolo (-1) indica defasagem e a última igualdade não tem significado econômico, usando-se o artifício de subtrair e adicionar a expressão $[B_{t-1}/P_{t-1}] \cdot P_t$ só para respeitar a igualdade e permitir o desenvolvimento explicado a seguir. Manipulando os termos da equação, tem-se

$$S_t = [B_t - B_{t-1} \cdot (1+\pi)] + [B_{t-1} \cdot (1+\pi) - B_{t-1}] = [B_t - B_{t-1} \cdot (1+\pi)] + [B_{t-1} \cdot \pi]$$

em que π é a inflação anual, o termo $[B_t - B_{t-1} \cdot (1+\pi)]$ corresponde ao fluxo de aumento ou redução da base monetária em termos reais e $[B_{t-1} \cdot \pi]$ é o que os economistas chamam de “imposto inflacionário”.

Isso significa que o governo pode se financiar “de graça” – sem assumir o ônus associado ao pagamento de juros da sua dívida –, de duas formas. A primeira é emitindo moeda para acompanhar a maior demanda por esta, em termos reais. A segunda é através da corrosão do valor real da base monetária existente, o que lhe permite imprimir moeda, apenas para conservar o valor real da moeda previamente impressa. O primeiro termo – fluxo associado à variação do valor real da base monetária – é função direta do crescimento da economia e inversa da *mudança* da inflação, o que significa que o termo da variação real da base monetária pode ter um valor negativo, se o PIB estiver crescendo pouco e a inflação aumentar. O imposto inflacionário, por definição, é sempre positivo, para $\pi > 0$.

De forma estilizada, a base monetária pode ser definida, a qualquer momento do tempo, supondo perfeita previsão da inflação, como

$$B = k \cdot Y \cdot (1+\pi)^{-\alpha}$$

em que Y é o PIB, k é a relação base monetária/PIB em condições de estabilidade plena dos preços – inflação nula – e α é um parâmetro de elasticidade da demanda de moeda à inflação. Esta equação explica por que a demanda de moeda cai quando a inflação aumenta, já que as pessoas querem conservar menos dinheiro no bolso ou em conta corrente, pois o seu valor real é corroído pelo aumento dos preços. Conseqüentemente, em uma economia na qual o PIB seja constante, um aumento da inflação

tende a provocar, de um lado, uma diminuição da demanda por base monetária em termos reais; e, de outro, um aumento do imposto inflacionário. A receita de senhoriagem vai variar para mais ou para menos em função da importância relativa de cada um desses dois fenômenos.

Se supusermos, simplificada e, portanto, que o PIB de uma economia encontra-se estabilizado e portanto que a senhoriagem é igual ao imposto inflacionário, o valor deste em função da inflação segue então um padrão de tipo “curva de Laffer”. Isto é, com $\pi = 0$, evidentemente, não há imposto inflacionário, mas se a inflação tender a infinito, a “receita” de senhoriagem pode tender a zero, já que a erosão da base de incidência do “imposto” – a base monetária, que tenderia a desaparecer – predominaria sobre o efeito de aumento da “alíquota” associado à maior inflação. Em algum ponto intermediário, portanto, há uma certa taxa de inflação “de equilíbrio” que maximiza a “receita” do imposto inflacionário.

TEORIA DA TRIBUTAÇÃO

Para poder arcar com as funções anteriormente descritas, o governo precisa gerar recursos. A principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária. Com a finalidade de aproximar um sistema tributário do “ideal”, é importante que alguns aspectos principais sejam levados em consideração: a) o conceito da equidade, ou seja, a idéia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre os diversos indivíduos de uma sociedade; b) o conceito da progressividade, isto é, o princípio de que deve-se tributar mais quem tem uma renda mais alta; c) o conceito da neutralidade, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica e d) o conceito da simplicidade, segundo o qual o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

Quais são as características de um sistema tributário “ideal”?

Há alguns pré-requisitos a serem considerados para que possamos definir um sistema tributário como “ideal”.

Em primeiro lugar, a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa, ou seja, cada um deve pagar uma contribuição considerada justa. Em segundo lugar, a cobrança dos impostos deve ser conduzida no sentido de onerar mais aquelas pessoas com maior capacidade de pagamento. Em terceiro lugar, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a interferir o mínimo possível na alocação de recursos da economia, para que não cause ineficiência no funcionamento do sistema econômico. Por último, a administração

ção do sistema tributário deve ser eficiente a fim de garantir um fácil entendimento da parte de todos os agentes da economia e minimizar os custos de fiscalização da arrecadação.

Os conceitos de equidade e progressividade

Pelo conceito de equidade, cada contribuinte deve contribuir com uma parcela "justa" para cobrir os custos do governo. Mas como definir qual é esta parcela justa? Neste sentido, existem duas abordagens principais na teoria do setor público: a do "princípio do benefício" e a da "capacidade de pagamento".

a) O "princípio do benefício"

Segundo o "princípio do benefício", cada indivíduo deveria contribuir com uma quantia proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem público. Esse método de cálculo não é de fácil implementação, pois a avaliação dos indivíduos sobre os benefícios gerados pelo consumo dos bens públicos não é conhecida pelo governo e precisa ser revelada através de um processo eleitoral. Além disso, levando em consideração que as preferências diferem entre os indivíduos, não se pode aplicar qualquer fórmula tributária geral à sociedade como um todo.

De qualquer forma, uma aplicação parcial do princípio do benefício é possível em situações onde o financiamento do serviço público ocorre diretamente através do pagamento de entradas, tarifas ou taxas de utilização, como no caso das tarifas de trens urbanos. A utilização deste princípio é particularmente viável e desejável para viabilizar o financiamento de bens/ou serviços privados para os quais o consumo seja rival e possa se aplicar o princípio da exclusão – fornecidos pelo governo. Isto porque, neste caso, os benefícios podem ser associados a um indivíduo em particular que deverá pagar por aqueles. Ou seja, quando os benefícios são internalizados, o governo pode atuar simultaneamente ao setor privado, utilizando os mesmos princípios de determinação de preços.

Um exemplo da adoção de um imposto baseado no princípio do benefício pode ser a aplicação de um tributo sobre combustíveis, cuja arrecadação seja direcionada para o financiamento da manutenção e/ou construção de rodovias. A princípio, este tipo de imposto é pago exatamente por aqueles que mais se beneficiam dos recursos com isso arrecadados – os motoristas que usam as estradas construídas com os recursos dos impostos. Entretanto, é questionável se o "princípio do benefício" é atingido no que diz respeito a cada motorista em particular. Isto porque cada motorista pode ter um perfil diferente, com alguns tendo hábito de viajar mais do que outros, por exemplo.

As contribuições para previdência social são um outro exemplo de tributação pelo "princípio do benefício". Neste caso, as pensões a serem recebidas à época da aposentadoria – isto é, os benefícios – pelos trabalhadores têm uma estreita relação com as contribuições – ou seja, a taxaço – sobre o seu salário pagas ao longo de sua vida profissional.

b) O "princípio da capacidade de pagamento"

Como vimos na seção anterior, ainda que o "princípio do benefício" possa ser utilizado diretamente para o financiamento de alguns bens providos pelo setor público, ele não é suficiente para a formulação de uma regra geral para estrutura tributária. O total de gastos que podem ser financiados a partir de impostos específicos é limitado e grande parte da arrecadação tributária não é gerada a partir deste tipo de tributo, que pode ser coerente com o "princípio do benefício". Ademais, este princípio, ainda que em condições ideais, só pode ser associado com o financiamento dos serviços públicos – ou seja, com a função alocativa – e nunca com a função distributiva do processo de impostos e transferências. Sendo assim, há a necessidade de uma forma alternativa de cálculo dos impostos que leve em consideração a questão da equidade na tributação.

Tal forma alternativa de calcular o quanto cada indivíduo deve pagar de impostos segue o princípio da capacidade de pagamento, que ao contrário do anterior, permite a formulação de uma regra geral de tributação para a sociedade como um todo. Segundo este princípio, o ônus tributário deve ser tal que garanta as equidades horizontal e vertical. Conforme a primeira, os contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de impostos. Já de acordo com o segundo conceito, as contribuições dos indivíduos devem diferenciar-se conforme suas diversas capacidades de pagamento.

A partir da escolha do princípio da capacidade de pagamento como melhor critério de cálculo dos impostos na economia, surge a questão de qual seria o melhor indicador desta capacidade: um de fluxo – renda ou consumo – ou um de estoque – riqueza.

Em relação aos fluxos, a renda – calculada a partir da soma de todos os rendimentos da economia – representa uma base mais ampla do que o consumo para avaliar a capacidade de pagamento. Sob este ponto de vista, a renda seria um indicador mais adequado. Entretanto, para os defensores do consumo como melhor base de cálculo, a tributação da renda como um todo, acaba levando à incidência de impostos sobre a poupança e o investimento, considerando atos que trazem benefícios ao sistema econômico. Por este raciocínio, só os atos de consumo, considerados "egoístas", deveriam ser tributados. Entretanto, a renda parece ser um melhor indicador do que o consumo quando se consideram as implicações distributivas do sistema tributário. Isto porque os impostos sobre a renda podem ser aplicados em uma base pessoal, com isenções e altas quotas progressivas definidas a partir das características individuais de cada contribuinte, enquanto que os tributos sobre o consumo não geram uma taxaço progressiva, pelo fato de todos os indivíduos pagarem a mesma alíquota.

E a riqueza, não poderia ser um indicador melhor do que a renda? Para os defensores da renda como melhor indicador da capacidade de pagamento, a tributação sobre a riqueza não é necessária se todas formas de rendimento já tiverem sido sujeitas a pagamento de um imposto de renda abrangente. Se o imposto sobre a riqueza for considerado simplesmente como um tributo sobre a renda que se gera a partir desta riqueza, a tributação sobre essa renda já representaria *per se* um ônus tributário para os detentores desse patrimônio.

Ainda que se opte pela renda como melhor indicador de capacidade de pagamento, a verdade é que, em muitos casos, é difícil a aplicação de um imposto de renda realmente abrangente. A passagem da teoria para a prática é complexa, tendo em vista a necessidade de se adaptar a legislação tributária às realidades do sistema econômico. Sendo assim, ainda que se adote a renda como principal base para o pagamento dos impostos, a experiência interna-cional, na prática, tem mostrado a importância da adoção de impostos complementares sobre o consumo e a riqueza para a garantia da validade do princípio da capacidade de pagamento.⁸

Aqui deve ser introduzida a definição do conceito de progressividade dos tributos. Um imposto é progressivo quando a alíquota de tributação se eleva quando aumenta o nível de renda. *A ideia que justifica uma tributação progressiva é a de que quem recebe mais renda deve pagar uma proporção maior de impostos relativamente às pessoas de baixa renda.* Em contraposição, um imposto regressivo é aquele que implica uma contribuição maior da parcela da população de baixa renda relativamente ao segmento de renda mais alta. Por exemplo, um país A, onde a tributação sobre a renda ocorra através da imposição de alíquotas crescentes com o aumento do nível de renda, adota um sistema tributário mais progressivo do que um país B, onde existe apenas uma alíquota para a cobrança do imposto de renda.

O conceito da neutralidade

O objetivo da neutralidade é que o sistema tributário não provoque uma distorção da alocação de recursos, prejudicando, desta forma, a eficiência do sistema. Por exemplo, no caso do imposto de renda, a redução da renda disponível dos indivíduos diminui de forma homogênea as suas possibilidades de consumo, não causando nenhum viés em relação ao consumo - e, conseqüentemente, à produção - de nenhum bem específico. Neste caso, o imposto é até certo ponto neutro, à medida que não afeta a eficiência nas decisões de alocação de recursos para a produção e o consumo de mercadorias e serviços. Entretanto, no caso dos impostos seletivos sobre o consumo, não há neutralidade do tributo, o que pode levar a uma redução do consumo - e, conseqüentemente, da produção - de um determinado bem em detrimento de outros. Stiglitz (1986) cita o exemplo da imposição de uma taxa sobre janelas na Inglaterra, que teria levado à construção de diversas casas sem janelas.

Vale ressaltar que a imposição de um imposto seletivo sobre o consumo pode, de fato, cumprir um papel positivo no sentido de corrigir uma falha de mercado. Por exemplo, a cobrança de impostos sobre o consumo de bebidas

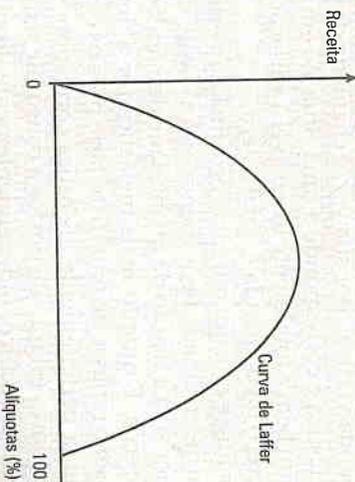
alcoólicas pode contribuir para o combate às externalidades negativas geradas por motoristas que dirigem embriagados, colaborando, desta forma, para a redução da probabilidade de acidentes no trânsito.

O conceito de simplicidade

Finalmente, o conceito de simplicidade relaciona-se com a facilidade da operacionalização da cobrança do tributo. Por um lado, é importante que o imposto seja de fácil entendimento para quem tiver que pagá-lo. Por outro, a cobrança e arrecadação do imposto, bem como o processo de fiscalização, não devem representar custos administrativos elevados para o governo.

A Curva de Laffer

A relação ambígua existente entre aumentos de alíquotas e aumentos de receita é expressa no que a literatura denomina "curva de Laffer". Os princípios básicos dessa construção teórica são de que: a) com uma alíquota tributária nula, a receita obviamente é nula e b) com uma alíquota de 100%, a receita também é nula, pois ninguém iria trabalhar para que o governo se apropriasse de toda a renda. Assim, há um nível de alíquota que maximiza a receita. A partir desse ponto, no "lado errado da curva" - isto é, o direito -, aumentos de alíquotas são contraproducentes, pois produzem uma evasão e/ou um desestímulo às atividades formais que superam o aumento da alíquota, gerando uma perda de receita.



⁸ No Brasil, por exemplo, em relação à tributação sobre a riqueza (patrimônio), destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um imposto sobre a posse de imóveis residenciais e comerciais que é responsável por parte considerável da arrecadação própria dos municípios.

* Quem é que de fato paga os impostos?

Na análise da tributação, uma questão que surge é se a pessoa sobre a qual o imposto incide é realmente aquela que arca com o ônus tributário. A existência de impostos altera os preços relativos da economia e é a resposta do mercado a estas mudanças que determina quem de fato paga os tributos. Sendo assim, a estrutura do mercado e as elasticidades-preço da oferta e da demanda são cruciais para a determinação de quem realmente arca com o imposto.

Tomemos o exemplo hipotético de um determinado imposto que seja cobrado sobre a folha salarial para financiar um programa social, supondo que, pela legislação, o empregador e o trabalhador devam arcar cada um com metade do ônus tributário. O problema é que, na prática, o empregador pode agir de duas formas diferentes a fim de reduzir o seu ônus tributário.

Por um lado, o empregador pode reduzir sua demanda por trabalhadores. Neste caso, se isso resultar em uma tendência de redução salarial, pode-se dizer que o ônus tributário está recaindo de forma mais "pesada" sobre os trabalhadores que pela existência do imposto, acabam recebendo salários menores. Por outro, os empregadores podem decidir repassar o imposto para os preços finais de seus produtos. Havendo um aumento dos preços como resultado da incidência do imposto, pode-se considerar que parte do ônus tributário que deveria ser do produtor estará recaindo sobre os consumidores.

Adotando-se, por simplificação, a existência de mercados competitivos, o nível de repasse do ônus tributário do produtor para os preços, e consequentemente, para os consumidores, dependerá das elasticidades das curvas de demanda e oferta pelo produto em questão.

A elasticidade-preço da demanda mede a mudança percentual na quantidade demandada do bem em resposta a uma alteração percentual do preço. Uma curva de demanda horizontal é chamada de perfeitamente ou infinitamente elástica. Nesta situação, a uma pequena redução do preço corresponde um aumento infinitamente maior da quantidade demandada. Neste caso, a demanda do produto é extremamente sensível a alterações no preço. Uma curva de demanda vertical, por sua vez, é chamada de perfeitamente ou infinitamente inelástica e corresponde a uma situação em que a quantidade demandada de um bem é totalmente insensível à variação dos preços, ou seja, a elasticidade-preço da demanda é igual a zero.

Disto, conclui-se que quanto mais próxima da vertical for a curva de demanda por um determinado bem, menor será a elasticidade-preço da demanda, isto é, menor será a reação da quantidade demandada em função de uma variação de preços. E quanto mais inelástica for a demanda por um bem, maior poderá ser o repasse do ônus tributário para os consumidores. No limite, uma demanda perfeitamente inelástica corresponde a uma situação em que os consumidores estarão dispostos a consumir sempre a mesma quantidade de um bem específico, independentemente do nível de preços que ele atingir. Neste caso, o produtor poderia repassar totalmente o ônus tributário para os preços. Alternativamente, quanto mais próxima da horizontal for a

curva de demanda, maior será a elasticidade, ou seja, maior será a resposta da quantidade demandada a uma alteração dos preços. Sendo assim, pode-se concluir que quanto mais elástica for a demanda por um bem, menor poderá ser o repasse do ônus tributário, tendo em vista que um aumento dos preços levará a uma queda mais que proporcional na quantidade demandada, o que resultará em uma perda da receita total do produtor.

A elasticidade-preço da oferta mede a variação percentual da quantidade ofertada de um produto específico em resposta a uma alteração percentual do seu preço. Uma curva de oferta horizontal reflete uma situação na qual a quantidade ofertada de um bem é extremamente sensível a uma variação dos preços ou perfeitamente elástica. Uma variação mínima dos preços, leva a um aumento drástico da quantidade ofertada. Uma curva de oferta vertical, por sua vez, é chamada de perfeitamente ou infinitamente inelástica e corresponde a uma situação em que a quantidade ofertada de um bem é totalmente insensível à variação dos preços, ou seja, a elasticidade-preço da oferta é igual a zero.

Quanto maior for a inclinação da curva de oferta por um determinado bem, menor será a elasticidade-preço da oferta, isto é, menor será a reação da quantidade ofertada em função de uma variação de preços. E quanto mais inelástica for a oferta de um bem, menor será o repasse do ônus tributário para os consumidores. No limite, uma oferta perfeitamente inelástica corresponde a uma situação em que os produtores assumirão o ônus tributário total, ou seja, não haverá aumento do preço final do produto. Alternativamente, quanto menor for a inclinação da curva de oferta, maior será a elasticidade, ou seja, maior será a resposta da quantidade ofertada a uma alteração dos preços. Sendo assim, pode-se concluir que quanto mais elástica for a oferta por um bem, maior poderá ser o repasse do ônus tributário. Uma curva de oferta perfeitamente elástica implicará o repasse total do ônus tributário aos consumidores via aumento de preços.

Conclui-se, então, que quanto mais elástica a curva de demanda e menos elástica a curva de oferta, maior parcela dos impostos recai sobre os produtores. Enquanto que quanto menos elástica a curva de demanda e mais elástica a curva de oferta, maior será o ônus tributário para os consumidores.

Resta saber quais seriam os resultados possíveis para mercados oligopolizados, caracterizados pela existência de poucos produtores cujo comportamento é altamente interdependente. Neste caso, se cada produtor alterar o seu preço ou produção, é de esperar que os outros possam agir da mesma forma. Entretanto, não há como se prever ao certo qual será o comportamento de cada um. Sendo assim, não se pode prever com exatidão o efeito sobre os preços da existência de impostos incidentes sobre o produtor. De qualquer forma, uma possibilidade é que os produtores não repassem o ônus tributário via aumento dos preços porque temem que seus concorrentes possam não fazer o mesmo, mantendo seu preços inalterados, e, assim, "roubar" a sua parcela de mercado. Nesta situação, os produtores assumiriam integralmente o ônus tributário. Alternativamente, os produtores podem acreditar que todos no mercado tenderão a repassar o imposto de for-

ma integral via aumento de preços, o que os manteria na mesma posição real-tativa. Sendo assim, haveria um aumento de preços, com repasse do imposto para os consumidores.

Outra questão que pode influir na avaliação da real incidência dos impostos diz respeito ao tipo de análise teórica utilizada. Isto porque o resultado final é diferente quando analisamos o efeito de um imposto incidente em apenas um mercado específico – assumindo que os preços e salários de todos os outros mercados permanecerão constantes, o que equivale a uma análise de equilíbrio parcial – do que quando a análise leva em conta as consequências da tributação de um setor, tanto sobre o desempenho deste, quanto sobre o resto da economia – o que corresponde a uma análise de equilíbrio geral.

Os diferentes tipos de impostos⁹

A tributação pode ser direta ou indireta. Os impostos diretos incidem sobre o indivíduo e, por isso, estão associados à capacidade de pagamento de cada contribuinte. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre atividades ou objetos, ou seja, sobre consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que executa a transação ou que é o proprietário. As bases de incidência dos impostos são a renda, o patrimônio e o consumo.

O imposto de renda

O imposto de renda – que incide sobre todas as remunerações geradas no sistema econômico, ou seja, salários, lucros, juros, dividendos e aluguéis – é uma forma de tributação direta e classifica-se em imposto de renda da pessoa física (IRPF) e imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ).

O IRPF é cobrado em base pessoal, com isenções e alíquotas progressivas, determinadas pelas características individuais do contribuinte. As alíquotas

do imposto são determinadas segundo as diferentes classes de renda, estabelecidas pela legislação tributária. O imposto sobre a renda é calculado a partir de uma alíquota incidente sobre a renda tributável, que é o resultado da renda total do contribuinte, deduzida do total de abatimentos – por exemplo, com despesas médicas e com dependentes.

Cabe diferenciar aqui as alíquotas *nominal* e *efetiva*. A primeira mede a participação do imposto devido sobre a renda *total*, enquanto a segunda reflete o percentual do imposto devido sobre a renda *tributável*. A diferença entre as duas alíquotas explica-se, principalmente, pelos abatimentos permitidos pela legislação do imposto. Destes, os referentes a dependentes beneficiam em maior proporção os contribuintes de renda mais baixa que, normalmente, possuem uma família maior. De fato, as deduções por dependentes constituem-se a principal forma de abatimentos da parcela da população com renda mais baixa que paga imposto de renda.¹⁰ As demais formas de abatimento, como com despesas médicas, assumem importância crescente conforme aumenta o nível de renda dos contribuintes.

O IRPF apresenta as vantagens de se basear em uma medida abrangente da capacidade de pagamento e de permitir uma adaptação às características pessoais do contribuinte. *Ou seja, ele é o imposto pessoal por excelência e, sendo assim, é aquele que mais se adapta aos princípios da equidade e progressividade, à medida que permite, de fato, uma discriminação entre os contribuintes no que diz respeito à sua capacidade de pagamento.*

A análise da arrecadação do IRPF no Brasil por faixas de renda, demonstra um expressivo nível de progressividade do imposto: em 1996, a parcela da população com renda mais baixa – inferior a R\$ 1000/mês – que declarou imposto de renda respondeu por apenas 0,2% do total da receita – ver Tabela 1.2. Em contrapartida, nas faixas superiores – acima de R\$ 8000/mês –, 1,1% do total dos declarantes geraram 25,2% da receita de IRPF.¹¹

Vale destacar a importância dos impostos retidos na fonte em termos da simplicidade de arrecadação do imposto. Neste caso, o imposto incide sobre os assalariados que, dada a existência de contratos formais de trabalho, simplesmente não têm como escapar ao pagamento do IRPF. Sendo assim, é importante a preocupação do governo com a melhoria do sistema de fiscalização da cobrança do IRPF, para que não exista um componente de regressividade, com o ônus da arrecadação recaindo de forma concentrada nos rendimentos do trabalho assalariado em detrimento de outras formas de rendimento, passíveis de um maior nível de sonegação do imposto.

⁹ É preciso fazer uma distinção entre os conceitos de "imposto" e de "contribuição". Um imposto é um tributo cobrado pelo governo, sem um fim específico definido como contrapartida. Por exemplo, o governo recebe o imposto de renda de nós, sem que para isso ele tenha que se comprometer em usar esses recursos para o uso A ou B. O dinheiro arrecadado por conta dos impostos vai portanto para uma espécie de "grande conta", que financia as mais diversas formas de gasto público. Já as contribuições são figuras legais que concedem às partes tributadas o direito a alguma contrapartida, nem que seja difusa. Ou seja, o governo, teoricamente, só poderia usar essa arrecadação para alguns fins específicos e não para qualquer objetivo. Um exemplo típico do espírito com o qual as contribuições são criadas é a contribuição previdenciária, cobrada de empregados, empregadores e autônomos, com o fim exclusivo de financiar os gastos de seguridade social. Portanto, sua receita deve ser utilizada pelo governo unicamente para esse tipo de despesas e não para fazer estradas ou para pagar o salário dos funcionários públicos.

¹⁰ Há uma tendência de redução do número de dependentes à medida que aumenta o nível de renda.

¹¹ Naturalmente, este comentário refere-se apenas à renda declarada, já que, se for levada em conta a evasão, a classe média tem uma carga de impostos maior do que a faixa de renda mais elevada da população, admitindo que uma parcela desta faixa se beneficie do uso de mecanismos de sonegação.

TABELA 1.2
Brasil - Declarantes do IRPF - 1996

Faixa de rendimento mensal (R\$)	Declarantes (mil)	% declarantes	% rendimento tributável	% receita IRPF
< 1.000	3.707	48,9	17,5	0,2
1.000 - 2.000	2.311	30,4	28,3	10,3
2.000 - 5.000	1.303	17,1	33,8	44,0
5.000 - 8.000	190	2,5	10,2	20,3
8.000 - 10.000	41	0,5	3,2	7,1
> 10.000	48	0,6	7,0	18,1
Total	7.600	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

O IRPJ incide sobre o lucro das empresas, que pode ser calculado a partir de três métodos: a) o do lucro real; b) o do lucro presumido e c) o do lucro arbitrado. No primeiro caso, o lucro é calculado pela diferença entre as receitas e os custos da empresa, o que exige que esta mantenha um sistema de contabilidade segundo as exigências da legislação. O método do lucro presumido, por sua vez, que se baseia na aplicação de uma alíquota sobre a receita bruta, é o mais indicado para pequenas empresas cujo capital social e a receita bruta anual sejam suficientemente reduzidos para inviabilizar a implantação de um sistema contábil organizado da forma exigida pela legislação tributária. Por último, o método do lucro arbitrado aplica-se a empresas que não apresentam os registros contábeis requeridos para a precisa apuração do lucro sujeito à tributação. Neste caso, o governo arbitra a base do imposto, que pode ser calculado como um percentual do ativo total, do capital ou da receita bruta.

O principal problema inerente à cobrança do IRPJ é que ele pode contrariar os princípios da equidade e da progressividade, tendo em vista que não se pode ter certeza de que o ônus do imposto sobre o lucro recaia integralmente sobre o produtor. Em outras palavras, a longo prazo, a empresa pode reagir à cobrança do imposto sobre os lucros repassando-o, pelo menos em parte, para os preços finais de seus produtos, onerando, assim, os consumidores. O grau de repasse depende das condições de concorrência do mercado da firma, bem como da existência de bens substitutos ao bem produzido pela empresa.

A possível transferência dos impostos para os preços também tem importantes implicações sobre a eficiência do sistema, à medida que, encarecendo o produto nacional, torna-o menos competitivo no mercado externo, o que pode obrigar o governo a adotar medidas compensatórias, como a implementação de incentivos às exportações e/ou uma maior desvalorização da moeda local.

O imposto sobre o patrimônio

O imposto sobre o patrimônio pode ser cobrado regularmente em função do simples ato de posse dos ativos durante um determinado período, como no caso do imposto predial e territorial urbano (IPTU) ou do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Alternativamente, a cobrança pode se dar no momento em que os ativos mudam de propriedade - como o imposto sobre a transmissão de propriedade.

O tributo sobre o patrimônio mais utilizado no mundo é o que incide sobre a propriedade imobiliária. Isto se explica pela maior facilidade de cobrança decorrente da imobilidade da base tributária. Em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre o patrimônio, em tese, presta-se a respeitar tais princípios, levando os mais "ricos" a pagar um IPTU maior. Entretanto, na prática, nem sempre é assim. É comum, no caso do IPTU, por exemplo, o repasse do imposto para os inquilinos dos imóveis residenciais de duas formas: a) o imposto é embutido no valor do aluguel ou b) fica acertado que o inquilino torna-se responsável pelo pagamento do IPTU. No caso dos imóveis comerciais pode haver um repasse do imposto, ainda que parcial, para os preços. Portanto, se o IPTU, na prática, não for pago pelo proprietário do imóvel, ele pode não atender aos critérios de equidade e progressividade.

O imposto sobre as vendas

Os impostos sobre as vendas de mercadorias e serviços são tributos indiretos, também conhecidos como impostos sobre consumo. Este tipo de imposto pode ser classificado quanto: a) à amplitude de sua base de incidência; b) ao estágio do processo de produção e comercialização sobre o qual incide e c) à forma de apuração da base para o cálculo do imposto.

Quanto ao primeiro ponto, os impostos sobre as vendas podem ser gerais ou especiais. Os impostos gerais são aqueles que incidem rotineiramente sobre uma série de transações, como a compra de produtos industriais ou de bens de consumo. Tendo em vista a estrutura de alíquotas, os impostos gerais podem ser uniformes - aqueles que apresentam uma alíquota única - ou seletivos - aqueles com alíquotas diferenciadas segundo a natureza do produto. Os tributos especiais, por sua vez, são cobrados sobre transações de compra e venda de determinadas mercadorias e serviços. Os impostos sobre o consumo de combustíveis e de bebidas alcoólicas são exemplos deste tipo de imposto. Os impostos especiais do ponto de vista das alíquotas são sempre seletivos.

Em relação ao segundo ponto, os impostos sobre vendas podem ser cobrados ao nível do produtor; do comércio atacadista; do comércio varejista; ou em todas as etapas do ciclo.

Finalmente, em relação à forma de apuração, o imposto sobre vendas pode ser calculado sobre o valor total da transação ou apenas sobre o valor adicionado pelo contribuinte, em cada estágio da produção e da distribui-

ção.¹² Em termos teóricos, a incidência de um imposto geral e uniforme sobre o valor adicionado na venda de bens de consumo corresponde à cobrança de um imposto geral e uniforme sobre as vendas ao consumidor final, levando em consideração a igualdade contábil entre os fluxos de valor adicionado e de venda de produtos finais em uma economia. Neste caso, o imposto é neutro em termos de eficiência econômica, não provocando distorções na alocação dos recursos da economia.

Alternativamente, um imposto geral sobre transações – que se constitui em um imposto em cascata ou cumulativo, no sentido de que incide sobre o valor total da transação em cada estágio da produção e da distribuição – tem implicações importantes em relação à alocação dos recursos, tendo em vista que introduz um viés contra produtos que apresentem um número maior de etapas de produção e comercialização.¹³

Em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre consumo não é o mais indicado, tendo em vista que, sendo uma forma de tributação indireta, não discrimina as contribuições de acordo com a capacidade de pagamento de cada indivíduo. Por exemplo, supondo que haja uma alíquota de 10% incidindo sobre o consumo de um quilo de carne, o imposto a ser pago será o mesmo, independentemente do fato de a capacidade de pagamento de um indivíduo de alta renda ser maior do que a de uma pessoa de renda menor.

Levando em consideração que o consumo representa um percentual decrescente da renda conforme ela aumenta e se a alíquota do imposto for uniforme, a participação do imposto sobre a renda também será decrescente, o que resulta em uma distribuição regressiva da carga tributária. Uma forma possível de diminuir o grau de regressividade da tributação sobre o consumo é fazer com que a alíquota do imposto varie em sentido inverso ao grau de essencialidade dos produtos, assumindo que o consumo de produtos menos essenciais concentre-se na faixa da população com renda mais alta. Entretanto, a diferenciação de alíquotas pode ser difícil, considerando a restrição orçamentária do setor público e a concentração regional da arrecadação. Em relação ao primeiro ponto, a redução das alíquotas de produtos de primeira necessidade pode resultar em uma queda significativa na receita arrecadada pelo governo, tendo em vista a inelasticidade-preço da demanda desses bens e os baixos níveis absolutos de consumo dos produtos considerados superfluos. Quanto ao segundo ponto, além de reduzido, o consumo dos bens superfluos concentra-se nas regiões mais desenvolvidas do país, de modo que uma maior taxação dos mesmos poderia levar a uma concentração da receita arrecadada nas regiões mais desenvolvidas, contrariando os objetivos de desenvolvimento regional.

¹² O valor adicionado pode ser definido como a diferença entre o preço de venda e o custo de aquisição de determinado bem, em qualquer estágio.

¹³ As desvantagens dos impostos em cascata e vantagens do IVA serão discutidas com mais detalhes nas próximas seções.

A crítica aos impostos “em cascata”

Os chamados impostos “em cascata” ou “cumulativos” são prejudiciais à eficiência econômica, já que distorcem os preços relativos e estimulam, às vezes desnecessariamente, a integração vertical da produção, aumentando os custos. A competitividade dos produtos nacionais frente aos estrangeiros se reduz, pelo aumento dos custos e pelo fato de que esses tributos implicam adoção do princípio de origem no comércio internacional, já que incidem sobre exportações e não sobre importações. Isto é problemático no contexto da chamada “globalização”, que recomenda a harmonização internacional dos sistemas tributários nacionais, tendo em vista que os nossos principais parceiros comerciais adotam o princípio de destino.

Um imposto cumulativo prejudica principalmente os produtos que passam por um maior número de etapas de produção e distribuição, o que traz importantes distorções ao setor produtivo.

O imposto sobre o valor adicionado e suas vantagens

O imposto sobre o valor adicionado (IVA) é considerado a forma mais eficiente de tributação sobre vendas, principalmente por tratar-se de um tributo neutro. Foi justamente a necessidade de harmonização fiscal, combinada com a eficiência econômica do imposto sobre o valor adicionado, que justificou, em muitos países, a substituição do imposto de vendas em cascata pelo IVA.

Em primeiro lugar, o IVA é um imposto neutro em relação à estrutura organizacional das empresas, tendo em vista que o total do imposto incidente em um determinado produto não depende do número de transações por ele sofrido ao longo dos vários estágios da produção e da distribuição, ao contrário do que ocorre com os impostos em cascata/cumulativos.

Em segundo lugar, o IVA não afeta a competitividade de uma indústria, já que o imposto é uma proporção constante do valor adicionado em cada etapa da atividade econômica. Em outras palavras, o IVA é uma proporção constante do valor adicionado total, sendo, por essa razão, facilmente identificável. Desta forma, as exportações podem ser totalmente isentas, e as importações tributadas da mesma forma que a produção doméstica.

Em terceiro lugar, grande parte da receita gerada pelo IVA é arrecadada nos estágios pré-varejistas. Sendo assim, devido à maior dificuldade de evasão desses estágios, mesmo que haja evasão fiscal na etapa varejista, onde a fiscalização é mais difícil, o governo terá garantido uma boa parte da arrecadação. Conseqüentemente, a fiscalização do IVA pode ser simples e eficiente, sendo necessário apenas um controle sobre as empresas maiores ou as importações e as vendas atacadistas. Considerando que a margem de agregação na etapa do varejo seja de 30% do preço de venda final, 70% da arrecadação pode ser assegurada a um custo de fiscalização mais reduzido, a partir do controle unicamente das etapas pré-varejistas da atividade econômica.

Em quarto lugar, o IVA tem um *caráter autofiscalizador* – ver Exemplo 3, no final do capítulo, referente ao método de cálculo do IVA pelo crédito fiscal. Tendo em vista que o imposto pago pela empresa vendedora só se transfere mará em crédito para a empresa compradora se o montante do tributo arrecadado estiver devidamente lançado nas notas fiscais, não existem os incentivos ao subfaturamento que se verificam em outros casos. Isto porque o risco seria grande para a primeira empresa, que poderia ser descoberta pelo fisco, e desvantajoso para a segunda, que teria que recolher uma cifra maior de imposto nas suas vendas. Outra vantagem do IVA é que os *bens de produção podem ser fáceis e totalmente isentos*, evitando dessa forma a bitributação.¹⁴

O cálculo do imposto “por dentro” e “por fora”

Um imposto pode ser cobrado “por dentro” ou “por fora”. O cálculo do imposto “por dentro” inclui o imposto na base de cálculo do valor do mesmo, enquanto o cálculo “por fora” exclui o imposto da fórmula. Isso fica claro mediante os seguintes exemplos, em ambos os casos associados a uma alíquota tributária t de 10% ($t=0,10$) e a uma base de tributação (B) referente ao valor unitário do produto, na ausência de impostos, de 100,0.

No caso do imposto calculado “por dentro”, a alíquota t incide sobre o preço (P) do produto e o valor do imposto, conforme salientado, é computado na base de cálculo do valor do tributo. O valor de P é

$$P = B + T$$

sendo T , a receita de imposto por unidade de produto, igual a

$$T = t \cdot P$$

Portanto,

$$P = B + t \cdot P$$

e o valor do preço, dados os valores de B e t , é obtido por

$$P = B / (1 - t)$$

¹⁴ Além disso, o IVA pode ser aplicado não apenas aos bens tangíveis, mas também aos serviços, como os prestados pelos profissionais liberais, o que aumenta a base potencial de incidência do imposto. A exclusão de determinados serviços da incidência do IVA, por sua vez, pode ser feita de forma simples, em razão do caráter de especialização de vários estabelecimentos prestadores de serviços.

o que é igual a 111,1. Portanto, t aplica-se a P , que inclui o próprio valor de T . Já no caso do imposto calculado “por fora”, a alíquota t não mais incide sobre P e o valor do imposto não é computado na base de cálculo do valor do tributo. Mantida a fórmula de P , então, simplesmente,

$$T = t \cdot B$$

e, dada a definição do preço como a soma de B e T , tem-se

$$P = B \cdot (1+t)$$

o que significa que t aplica-se apenas a B e não a $(B+T)$. O valor de P é agora de 110,0. Comparando as duas fórmulas de P , é fácil constatar que, para um dado t , o preço é maior quando o tributo é computado “por dentro” que quando o cálculo é feito “por fora”. Uma observação que cabe fazer é que, se o imposto é “por dentro”, por definição, $t < 1$, já que não faz sentido ter um preço onde o tributo representa 100% do mesmo. Em contraposição a isso, nada impede que, se o imposto é “por fora”, se tenha $t > 1$, ou seja, uma alíquota de mais de 100% que, aplicada a uma certa base e somada a esta, gera o preço final do produto.

A existência de dilemas (trade-offs)

O governo deve escolher impostos que respeitem o máximo possível os conceitos de equidade/progressividade, neutralidade e simplicidade. O problema é que, com frequência, a procura de um desses objetivos acaba sacrificando os outros.

A adoção de um imposto único incidente sobre todas as transações econômicas, em substituição a todos os outros existentes na economia, por exemplo, teria a vantagem para o governo de simplificar a arrecadação. Entretanto, sendo um imposto em cascata/cumulativo, um imposto único poderia ter implicações negativas sobre a eficiência do sistema econômico. Além de ineficiente, o imposto único também seria regressivo, tendo em vista que as contribuições dos indivíduos não seriam determinadas por sua capacidade de pagamento, já que o imposto a ser pago seria o mesmo, independentemente da classe de renda.

O IVA, por sua vez, se cobrado a uma alíquota uniforme para todas as transações de consumo, respeita o conceito de neutralidade, não interferindo na eficiência econômica do sistema e na alocação de recursos da economia. Entretanto, sendo também uma forma de tributação indireta, apresenta um certo grau de regressividade, pois, a exemplo do que foi dito do imposto único, os impostos a serem pagos por cada contribuinte não guardam relação direta com sua capacidade de pagamento.

No que diz respeito ao imposto sobre patrimônio, como já foi discutido, ressalta-se sua simplicidade de arrecadação explicada, principalmente, pela imobilidade da base tributária. Entretanto, o imposto pode apresentar uma certa regressividade, se houver a possibilidade de repasse do imposto "para frente": no caso de imóveis residenciais alugados, para os inquilinos; e no caso de imóveis comerciais, para os preços finais dos bens produzidos pelas empresas.

O IRRPJ, em que pese a vantagem que pode trazer para o governo se gerar para este uma receita elevada, também pode contrariar os princípios da equidade e progressividade, tendo em vista que não se pode ter certeza de que o ônus do imposto sobre o lucro recaia integralmente sobre o produtor. Como já foi visto, a empresa pode reagir à cobrança do imposto sobre os lucros restando-o, pelo menos em parte, para os preços finais de seus produtos, onerando, assim, os consumidores. Além disso, a possível transferência dos impostos para os preços também tem importantes implicações sobre a eficiência do sistema, à medida que, encarecendo o produto nacional, torna-o menos competitivo no mercado externo.

Esses exemplos indicam que, na escolha dos instrumentos da política tributária/fiscal, o governo enfrenta alguns dilemas (*trade-offs*). De fato, perseguir o objetivo de uma maior progressividade, por exemplo, pode prejudicar o objetivo de uma maior neutralidade, ou pode haver uma contradição entre os objetivos de equidade e de simplicidade tributária. As escolhas que o governo faz dependem, portanto, da sua definição de prioridades, em função da sua ideologia, da idiossincrasia do país e/ou da base política que lhe dá apoio.

O GASTO PÚBLICO

O tamanho do governo

Agora que já temos melhores condições de entender as relações entre as demandas sociais e a oferta de serviços públicos; e entre a receita tributária e o gasto público; e de entender o governo como o *locus* de disputa por recursos entre diferentes setores da sociedade, podemos retomar a discussão acerca das razões para a existência do governo.

Poucas frases têm sido mais repetidas no Brasil ao longo das últimas décadas do que o velho e surrado jargão de que "é preciso reduzir o gasto público". De fato, como iremos ver em outros capítulos, há momentos em que isto é necessário, para compensar o fato de que em anos anteriores a expansão do gasto público tenha sido muito grande; pela necessidade de elevar a poupança pública; e/ou por motivos ligados ao combate à inflação. Nunca se deve, porém, perder de vista duas mensagens, que as frases selecionadas no início do capítulo tentam sintetizar.

A primeira é que, como diz Stiglitz, o gasto do governo afeta uma gama diversa de atividades, algumas das quais, em algum momento, provavelmente teve, tem ou terá algo a ver com a vida de cada um de nós.

A segunda é que, da mesma forma que nos ensina Maquiavel, "nunca se foge a um inconveniente sem incorrer em outro". Isto é, o administrador público, no ato de selecionar as atividades prioritárias, deve fazer escolhas difíceis e, provavelmente, deixará algum grupo insatisfeito. Portanto, muitos de nós em algum momento podemos ter reclamado do fato de o gasto público ser "excessivo", criticando o governo por isso, mas por outro lado temos que entender que é muito mais fácil pregar uma palavra-de-ordem *geral* ("reduzir o gasto") do que estar na pele do prefeito, do governador ou do presidente da República e decidir se o gasto *específico* que vai ser cortado vai ser, por exemplo, a verba para melhorar o controle de fronteiras por onde passa o contrabando; a contrapartida local de um empréstimo externo para viabilizar uma importante rodovia interestadual; ou uma parte dos recursos utilizados no combate à seca.

A Tabela 1.3 dá uma idéia da dimensão que o governo, nas contas federais, estadual e municipal, assume no Brasil. Em linhas gerais, as contas nacionais indicam que o governo é responsável por aproximadamente 10% do emprego e 20% do PIB. Cabe notar, porém, que essa classificação é algo diferente

TABELA 1.3
Brasil: Importância do governo na economia - 1998

Variável	Valor
Consumo corrente (% PIB)	17,8
Formação bruta de capital fixo (% PIB)	2,2
Governo Federal	0,5
Estados	0,6
Municípios	1,1
Emprego administração pública (% pessoal ocupado) (a)	10,0
Servidores do Poder Executivo (milhares)	1.809
Ativos	903
Inativos	525
Pensionistas	381
Servidores Estaduais (milhares) (b)	4.125
Beneficiários do INSS (milhares)	18.565

(a) Federal, estadual e municipal. Refere-se ao universo das regiões metropolitanas que formam parte da pesquisa mensal de emprego. Dado de 1999.

(b) Inclui ativos e inativos. Dado do *Jornal do Brasil*, 29/1/1997.

Fontes: IBGE (contas nacionais e pesquisa mensal de emprego), Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Previdência Social.

da que aparece nas estatísticas de decomposição do gasto público, na contabilidade fiscal. Isto porque esse dado de 20% do PIB se refere à soma dos gastos com: a) pessoal; b) compra de bens e serviços em geral e c) investimento. Exclui, portanto, as despesas com subsídios, transferências previdenciárias e juros da dívida pública, rubricas essas que, na contabilidade nacional, são descontadas do conceito de “receita tributária bruta” para chegar ao conceito de “receita tributária líquida”. Uma outra forma de mensurar o tamanho da participação do governo na economia é pela receita tributária bruta, que no Brasil é da ordem de 30% do PIB. Alternativamente, pode-se acrescentar também a importância das empresas estatais. Estas chegaram a ser muito importantes no Brasil, mas o peso relativo do Estado na produção de bens e serviços obviamente foi reduzido pela privatização.

É importante ressaltar que *o governo não é uma abstração*. Muitas vezes, nas críticas da mídia, dos políticos, dos candidatos, dos empresários, dos trabalhadores e do público em geral, o governo é visto como uma entidade distante, que “suga os recursos do povo”. Na verdade, porém, o governo é uma entidade que coleta recursos através dos impostos cobrados de uma parte da população, para transferir esses recursos para outra parte da população.¹⁵

Podemos agora fazer a seguinte pergunta: Onde o governo gasta os recursos? Há algumas funções que são “típicas de governo”. O que significa isto? Que se o governo não assumir essas funções, ninguém irá fazê-lo – ou irá fazê-lo de modo parcial ou insatisfatório –, por se tratar da oferta de bens públicos. Entre as mais importantes, destacam-se as seguintes:

- Saúde
- Educação
- Defesa nacional
- Policiamento
- Regulação
- Justiça
- Assistencialismo¹⁶

As duas primeiras funções são em muitos casos, como já discutimos anteriormente, assumidas também pelo setor privado, através dos médicos e hospitais ou das escolas particulares. De qualquer forma, além de uma parte importante da população não ter recursos para poder pagar esses serviços em forma privada, o fato é que é razoável considerar que o Estado tem o dever de

¹⁵ Na realidade, a situação mais comum é que um indivíduo seja ao mesmo tempo contribuinte e beneficiário do gasto público, pagando certos impostos e recebendo certo tipo de benefícios.

¹⁶ Esta função, em alguns casos, pode ser assumida por particulares, sejam empresas ou famílias. Além do fato de que há economias de escala associadas ao fornecimento de ajuda por parte de instituições governamentais, porém, ninguém pode negar que o assistencialismo é uma espécie de “dever moral” do governo em relação às categorias despossuídas.

colocar à disposição da população esse tipo de serviços, mesmo que em alguns casos as pessoas em melhores condições optem por fazer uso dos serviços particulares. No caso da educação, por exemplo, é possível que os preços cobrados pelo setor privado sejam tais que impeçam o acesso de uma parcela expressiva da população, pertencente a faixas mais baixas de renda, a escolas e universidades particulares. Sendo assim, a existência de instituições de ensino público ou subsidiado é considerada necessária em termos de justiça social, principalmente em países com alta concentração de renda. O mesmo pode ser dito no que diz respeito às instituições públicas de saúde. Colocado a questão de uma forma bem simples, não há nenhuma razão para que o Estado se preocupe, por exemplo, com a oferta de batatas ou cenouras, mas ele certamente tem a responsabilidade de zelar para que a população seja atendida nos hospitais e para que tenha boas escolas a seu dispor.¹⁷ Além disso, a intervenção do governo justifica-se tendo em vista que bons níveis de educação e saúde da sociedade geram externalidades positivas, no sentido de gerar uma população mais preparada para contribuir para o desenvolvimento do país.

Há, outras funções que, dependendo do estágio evolutivo do país, das características da sua economia e às vezes até da própria idiossincrasia nacional, são ou podem ser, em maior ou menor medida, de responsabilidade do poder público. Como exemplos, temos a construção e a operação de estradas – tradicionalmente, uma atividade estatal, que em alguns países foi sendo repassada para o setor privado – e, mais relevante do que isso, o item que tem se tornado um dos componentes mais importantes do gasto público em um número crescente de países: o pagamento de aposentadorias e pensões.¹⁸

Sendo responsável por um grande conjunto de responsabilidades, portanto, não é de estranhar que os governos, em geral, representem uma fração muito importante da economia, a ponto de em alguns países corresponderem a mais de 40% ou até, em alguns casos, mais de 50% do PIB.

Resta fazer menção à divisão de funções entre os diferentes níveis de governo. Em geral, cabe esperar que o governo nacional se encarregue de certas atividades nas quais há uma economia de escala na oferta da função e/ou que

¹⁷ Há outras duas funções que merecem ser lembradas. A primeira é derivada das outras: a função administrativa, já que cada uma das atividades citadas requer que exista um contingente de pessoal em condições de oferecer os serviços, o que gera o conceito de “funcionalismo” – entendido como um corpo de funcionários cujo objetivo é servir ao interesse público. A segunda é a oferta de “lazer” ou “bem-estar” por parte do poder local, através da construção de praças, iluminação pública etc., para uso do público em geral.

¹⁸ Isto tem sido, quase sempre, de responsabilidade dos governos. As exceções ficam por conta do surgimento e expansão das modalidades privadas de aposentadoria – os fundos de pensão – e, em alguns países, do sustento dos idosos por parte da família, baseado no conceito de solidariedade recíproca. Por esta razão, que permite o funcionamento de algumas sociedades, os adultos que hoje cuidam dos filhos pequenos, devem ser por estes cuidados ao envelhecer, amanha. Por questões culturais, em alguns países essa é uma relação predominantemente privada – no caso, interna à família –, sem envolver uma maior intervenção governamental.

são funções tipicamente nacionais, enquanto os governos estaduais e locais assumem tarefas que estão mais sujeitas a uma cobrança e/ou fiscalização maior por parte da população. Essa divisão de tarefas é, até certo ponto, natural. Por exemplo, seria absurdo que uma prefeitura zelasse pela defesa nacional ou pelo controle de fronteiras, da mesma forma que não faz sentido que o governo federal cuide das praças de uma cidade. Entretanto, o que cabe, na prática, a cada instância de governo fazer depende de cada país e inclusive do momento histórico que ele vive, como iremos discutir ao analisarmos o fenômeno da descentralização.

No Brasil, historicamente, o governo federal assumiu a responsabilidade pelo ensino de nível superior – embora existam algumas universidades estaduais – e, obviamente, pelos problemas relacionados com a defesa e a segurança pública. Os governos estaduais, por sua vez, ficaram encarregados, tipicamente, do ensino médio e da segurança pública, enquanto os governos municipais zelam pelo ensino primário e pela limpeza urbana. O saneamento é uma atividade dividida entre estados e municípios, já os serviços de saúde se dividem entre as três esferas de governo e foram sendo gradualmente descentralizados nos últimos anos. De forma análoga, o setor de transportes é outra área na qual há uma responsabilidade compartilhada, com a União tendo ficado com as maiores rodovias do país e algumas estradas interestaduais de grande importância regional; os estados com as rodovias estaduais; e os municípios com o transporte urbano.

Tendências da evolução do gasto público

Vimos na Tabela 1.1 que o gasto público aumentou pronunciadamente ao longo do século XX. No caso dos países envolvidos com o esforço das duas grandes guerras do século, o padrão que se observa – e que não pode ser visto na mencionada tabela, que se refere apenas a anos isolados – é de um aumento muito significativo por ocasião das duas guerras mundiais de 1914/1918 e 1939/1945, que não foi revertido – ou em alguns casos, só parcialmente – nos anos posteriores. Em outras palavras, o *esforço de guerra* – com tudo que isso implica em termos de gastos militares – foi um dos determinantes mais importantes, historicamente, da expansão do gasto público no mundo.

É interessante registrar que o crescimento dos governos é muito antigo e precede o século XX. Com efeito, foi na década de 1880 que o economista alemão Adolph Wagner, com base no retrospecto até a época e na análise das tendências antevistas naqueles anos, formulou o que veio a ser conhecido como “Lei de Wagner”, ou “Lei dos dispêndios públicos crescentes”. Por essa lei, o desenvolvimento do que vieram a ser as modernas sociedades industriais, algumas décadas depois, provocaria pressões crescentes em favor de aumentos do gasto público.

De fato, fosse a guerra a única causa do aumento da relação entre o gasto público e o PIB, a mencionada tendência deveria ter cessado depois de 1945.

Contudo, quando se compara, de um modo geral, nos diversos países, a participação do governo na economia em 1950 – isto é, depois da Segunda Guerra Mundial – com a atual, nota-se que o governo hoje pesa mais do que em meados do século XX. Isso significa que há outras causas que explicam o fenômeno.

Há duas delas que são particularmente importantes. A primeira é representada pelos *fatores demográficos* associados ao envelhecimento progressivo da população. À medida que uma proporção maior da população se torna idosa, crescem os gastos totais com saúde, assim como as despesas previdenciárias. Independentemente desta última despesa ser descontada da receita tributária bruta para chegar ao conceito de receita líquida ou, alternativamente, ser tratada como gasto, o fato é que uma parcela maior da despesa agregada da economia “transita” pelas contas do governo, de uma forma ou de outra.

A outra causa relevante – embora nas últimas décadas não no caso dos países citados na Tabela 1.1, onde o fenômeno é anterior, porém muito importante no Brasil depois de 1940/1950 – foi a *urbanização*. Entre 1950 e 1980, o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total. Da mesma forma que tinha ocorrido anteriormente nos países mais avançados no processo de industrialização, isso acarretou uma grande mudança na demanda por gasto público da sociedade. Quando a população é predominantemente rural, a sobrevivência das pessoas está ligada em muitos casos à simples agricultura de subsistência; não há grandes aglomerações populacionais; e inexistente, virtualmente, o conceito de “serviço público”. Já com o fenômeno da migração do campo para a cidade, há uma demanda muito maior por esse tipo de serviços, principalmente aqueles ligados à saúde, à educação e à criação de uma infra-estrutura de transportes urbanos.

Há também algumas outras causas, ainda que não tão relevantes como as anteriormente mencionadas, que servem para explicar o aumento da relação gasto público/PIB. Aqui, faremos menção a duas delas: a) o crescimento do PIB *per capita* e b) o aumento do preço relativo dos serviços.

O efeito da renda *per capita* sobre a demanda por serviços públicos é algo que está em parte ligado à urbanização. A relação entre uma coisa e outra é que, quando as sociedades se beneficiam de uma elevação do seu nível de renda, tendem a ter um maior grau de escolaridade e com isso a aumentar as pressões em favor da oferta de serviços públicos melhores.¹⁹ Uma sociedade composta majoritariamente de pessoas de baixo grau de instrução pode aceitar com certo grau de passividade o descaso com itens da agenda do desen-

¹⁹ Isso pode ser constatado de duas formas. Note, em primeiro lugar, que com o crescimento econômico, o gasto público cresceu ao longo do tempo como proporção do PIB, de um modo geral, em quase todos os países citados na Tabela 1.1. Em segundo lugar, esses países, todos eles desenvolvidos, têm uma participação do governo nas suas economias – em média, nas décadas de 1980 e 1990, entre 40 e 50% – significativamente superior à dos países de renda média como o nosso, nos quais essa participação é da ordem de 20 a 30% do PIB.

volvimento que nos países mais avançados são considerados uma obrigação governamental, tais como bons hospitais, boas escolas e um sistema de transportes urbanos eficiente. Em contraste, uma sociedade composta por uma proporção maior de pessoas do que se conhece como "classe média" tende a ter mais consciência dos seus direitos, a ser mais reivindicativa e a ter maior poder de pressão sobre os governantes.²⁰

Por sua vez, a influência do preço dos serviços na evolução do gasto público está ligada à evolução dos preços relativos, como tendência histórica na maioria dos países. Isto não é difícil de explicar. É sabido que o aumento de produtividade é a base dos aumentos de salário real, ao longo do tempo. Um operário, por exemplo, pode se tornar mais eficiente e com isso passar a ter um maior poder aquisitivo, sem onerar o custo unitário da mão-de-obra pago pelo empregador, já que este compensa a maior folha salarial com o aumento da sua produção. Isto é algo que pode ocorrer indefinidamente. Já quem vive de serviços, como um médico ou um professor, pode até mesmo atender a mais gente por dia ou dar aula a um maior número de alunos, mas é evidente que isso tem um limite físico. Atingido esse limite, como pode um dentista, por exemplo, se tornar "mais produtivo"? Por isso, a forma através da qual os aumentos de produtividade de uma sociedade são "socializados" é através do aumento do preço relativo dos serviços. É isso que faz com que, quando a inflação é de, por exemplo, 3% ao ano, mesmo em países de economias estáveis, serviços como educação, consultas de médicos, aluguéis etc., aumentem 4 ou 5% - isto é, acima da inflação.²¹ Em outras palavras, o que alguns trabalhadores conseguem através de aumentos de produtividade, outros que vivem de um serviço conseguem através do aumento do preço real deste. Conseqüentemente, o governo, ao contratar ou produzir muitos desses serviços, *mesmo mantendo constante a "quantidade" destes*, tende a aumentar o valor real da sua despesa, já que o gasto é afetado pelo preço nominal dos serviços, que tende a aumentar acima do nível médio de preços da economia.

Os governos devem conservar um equilíbrio entre duas forças opostas. Por um lado, estão as tendências mencionadas e as legítimas *pressões em favor do maior gasto público, principalmente nos chamados "setores sociais"*. É importante notar, valendo-nos novamente da Tabela 1.1, que, apesar do vigor das idéias pró-mercado - e portanto contrárias à intervenção do governo na economia - defendidas a partir de 1980 por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, a participação do governo na economia em 1990, ainda se mantinha em 40% no

Reino Unido e chegou inclusive a *aumentar*, nos Estados Unidos, entre 1980 e 1990, de 31 para 33% do PIB, o que comprova a força de alguns dos fatores aos quais nos referimos.

Por outro lado, é necessário levar em consideração que a *necessidade de manter a inflação baixa, com os requisitos que isso implica em termos de disciplina fiscal, incorporou-se cada vez mais, ao longo da década de 1990, ao comportamento dos governos*, mesmo em países que no passado foram relativamente tolerantes com os déficits fiscais. Os Estados Unidos, por exemplo, que durante 1981/1990 tiveram déficits fiscais nominais de 2,8% do PIB, em média, passaram a exibir um superávit fiscal desde 1997. Da mesma forma, os países da União Européia, que nesse mesmo período, 1981/1990, tiveram um déficit nominal de 4,3% do PIB, em média, em 1998 geraram um resultado deficitário médio de apenas 2,0% do PIB, devido à necessidade de respeitar os critérios fiscais definidos no acordo de Maastricht.²²

À guisa de conclusão, é importante ter presente que *é legítimo que o gasto público aumente, mas ao mesmo tempo, do ponto de vista da política antinflacionária, é desejável que, se isto ocorrer, ele seja financiado com impostos e/ou com um aumento apenas modesto da dívida pública* - preferencialmente, sem que isto implique elevar a relação dívida/PIB, desde que a economia esteja em expansão. Portanto, o esforço das autoridades deve ser acompanhado pela maior preocupação, por parte do público e das lideranças políticas, trabalhistas e empresariais do país, acerca das limitações que o combate à inflação impõe à política fiscal. É essa maior *consciência nacional* acerca da necessidade de *conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário*, que se espera que seja desenvolvida no Brasil a partir da crise vivida pelo país no final da década de 1990.

O CÁLCULO DO IVA

O IVA pode ser calculado por três métodos: a) o da adição; b) o da subtração; e c) o do crédito (ver Rezende, 1981, Capítulo 11).

O método da adição calcula o valor adicionado a partir da soma de todos os pagamentos a fatores de produção, inclusive os lucros auferidos pela empresa em determinado período. O imposto a pagar é obtido a partir da aplicação da alíquota devida ao resultado encontrado para o valor adicionado.

²⁰ Musgrave e Musgrave (1980) justificam a relação entre o estágio evolutivo do país e o gasto público, com palavras que traduzem a mesma idéia, ao dizerem que há "... outros serviços públicos, tais como educação superior ou hospitais com equipamentos sofisticados, que passam a ser almeçados à medida em que o nível de renda ultrapassa os limites de subsistência" (Musgrave e Musgrave, 1980, página 118).

²¹ Nos Estados Unidos, por exemplo, nos 25 anos entre 1973 e 1998, a taxa de inflação média anual foi de 4,2% no caso do índice de preços ao produtor e de 5,3% no do índice de preços ao consumidor.

²² Em termos do resultado primário, no caso da União Européia, os resultados foram de um déficit de 0,8% do PIB em 1981/1990 e um superávit de 2,2% do PIB em 1998, indicando um esforço primário de ajuste de 3,0% do PIB no período, maior ainda que a melhora nominal - já que o peso do gasto com juros aumentou no período.

Exemplo 1: Cálculo do IVA pelo método da adição com uma alíquota de 10% (supondo um processo de produção e distribuição feito em apenas três estágios e que o valor adicionado em cada um deles seja a soma de salários e lucros)

Estágios	Valores
Estágio 1	
Produto Intermediário	0
Salários	60
Lucros	40
Valor total da produção	100
Valor adicionado no estágio 1	100
IVA	10
Estágio 2	
Produto Intermediário	100
Salários	40
Lucros	20
Valor total da produção	160
Valor adicionado no estágio 2	60
IVA	6
Estágio 3	
Produto Intermediário	160
Salários	50
Lucros	20
Valor total da produção	230
Valor adicionado no estágio 3	70
IVA	7
Valor adicionado total	230
Imposto total	23
Preço de venda total	253

O método da subtração, por sua vez, consiste em calcular o valor adicionado reduzindo do total das vendas, o total das compras. A este resultado aplica-se a alíquota do IVA, o que resulta no imposto a pagar.

Exemplo 2: Cálculo do IVA pelo método da subtração com uma alíquota de 10%

Estágios	Valores
Estágio 1	
Valor das compras	0
Valor das vendas	100
Valor adicionado	100
IVA	10 (10% de 100)
Estágio 2	
Valor das compras	100
Valor das vendas	160
Valor adicionado	60
IVA	6 (10% de 60)
Estágio 3	
Valor das compras	160
Valor das vendas	230
Valor adicionado	70
IVA	7 (10% de 70)
Valor adicionado total	230
Imposto total	23
Preço final	253

Finalmente, o método do crédito fiscal é uma variante do método da subtração: ao total das vendas executadas no período t aplica-se a alíquota do IVA, e se reduz desse resultado o total do IVA equivalente ao total das compras também executadas em t – que funciona como um crédito. A vantagem deste método é a possibilidade de autofiscalização tributária, tendo em vista que o direito ao uso do crédito fiscal está condicionado ao pagamento do imposto recolhido na nota fiscal.

Exemplo 3: Cálculo do IVA pelo método do crédito fiscal com uma alíquota de 10%

Estágios	Valores
Estágio 1	
Valor das compras	0
Valor das vendas	100
Valor adicionado	100
Crédito anterior	0
IVA no estágio 1	10 (10% de 100 - 0)
IVA acumulado	10
Estágio 2	
Valor das compras	100
Valor das vendas	160
Valor adicionado	60
Crédito anterior	10
IVA no estágio 2	6 (10% de 160 - 10)
IVA acumulado	16
Estágio 3	
Valor das compras	160
Valor das vendas	230
Valor adicionado	70
Crédito anterior	16
IVA no estágio 3	7 (10% de 230 - 16)
IVA acumulado	23
Valor adicionado total	230
Imposto total	23
Preço final	253

Sugestão de leitura para o aluno: Musgrave e Musgrave (1980) representa o livro-texto básico dos cursos de Finanças Públicas da maioria dos países.

Leitura adicional para o professor: Stiglitz (1986) e Riani (1986) complementam o livro de Musgrave e Musgrave (1980), com algumas abordagens mais modernas sobre temas de finanças públicas.

QUESTÕES

1. Explique por que a estabilização econômica pode ser considerada como um "bem público".
 2. Apresente um caso em que há um conflito entre os objetivos de neutralidade e progressividade da política tributária, usando o exemplo de um imposto sobre o valor adicionado.
 3. Explique por que a existência de uma tributação sobre a movimentação financeira, como a que foi adotada no Brasil na década de 1990 - CPMF - revela um conflito entre os objetivos de aumentar a arrecadação, de um lado; e de melhorar a eficiência do sistema econômico, de outro.
 4. Suponha uma alíquota tributária de 50%, incidente sobre um produto que agrega valor a matérias-primas, sem o uso de outros produtos que tenham passado previamente por algum processo de transformação. O valor agregado por unidade de produto é de R\$100. Qual é o preço do produto quando o imposto é calculado a) "por dentro" e b) "por fora"?
 5. Qual das seguintes afirmações é verdadeira, na economia brasileira?
 - a) O peso do governo na economia é de quase 50% do PIB.
 - b) O número de declarantes do imposto de renda da pessoa física é de aproximadamente 25 milhões de pessoas.
 - c) O número de pessoas que recebem benefícios do INSS é de mais de 15 milhões.
 - d) O governo federal emprega mais gente do que todos os estados somados.
 6. Que relação existe, na sua opinião, entre o crescimento econômico e o coeficiente receita do imposto de renda da pessoa física/PIB?
 7. Para entender melhor o exercício anterior, suponha a existência da seguinte tabela de imposto de renda da pessoa física:

Faixas de renda (R\$)	Alíquota marginal (%)
0 - 800	Isenção
> 800 - 1600	8
> 1600 - 2500	16
> 2500 - 5000	24
> 5000	32
- Considere a existência de um indivíduo que tem um salário de R\$6.250.
- a) quanto paga esse indivíduo de imposto de renda, em R\$?
 - b) qual é o aumento, em %, do valor do imposto de renda desse indivíduo, se a sua renda aumenta 10%?
8. Como você explica a seguinte frase: "Um imposto sobre o consumo de um bem de uso massivo é intrinsecamente regressivo?".
 9. Mencione quais as tendências que explicaram, historicamente, o aumento da participação do gasto público no PIB, nos países avançados.
 10. O que vem à sua memória, imediatamente, quando você ouve ou lê uma frase como a seguinte: "Paradoxalmente, para aumentar a receita precisamos diminuir as alíquotas"? Como entenderia a seguinte afirmação: "Tudo depende da elasticidade da evasão ao aumento das alíquotas"?

CAPÍTULO 2

Conceitos Básicos Relevantes: O Caso do Brasil

"Usando o faro."

[Resposta dada a um dos autores deste livro por um ex-alto funcionário do Banco Central do Brasil, em resposta à pergunta de como as autoridades operavam a política fiscal até o início dos anos 1980, sem os indicadores de que se dispõe atualmente.]

"Nunca consegui aprender as coisas que não me interessavam."
(Bernard Shaw)

O aluno interessado no acompanhamento da conjuntura econômica nos anos 1990 talvez possa ter se deparado com uma nota jornalística que tivesse mais ou menos o seguinte teor: "Este mês, o governo divulgou um novo resultado negativo das contas públicas, medido pelo déficit nominal. O resultado primário, porém, foi mais uma vez superavitário. As contas do governo central, por sua vez, revelaram um surpreendente superávit, mesmo no conceito nominal. No critério de competência, porém, o resultado teria sido deficitário, já que a despesa de caixa do mês foi artificialmente contida pela transferência do pagamento de parte da folha do funcionalismo para o próximo mês." O parágrafo é uma pérola do "economês" e certamente exigiria um "tradutor" para ser plenamente compreendido. Por outro lado, assim como o interesse no assunto é meio caminho andado para a compreensão de uma matéria, a forma como o assunto é abordado é crucial para despertar a curiosidade acerca do tema. Este capítulo destina-se a tratar alguns conceitos a princípio bastante áridos, mas que são essenciais para a leitura de outros capítulos. Tentaremos, portanto, ser particularmente didáticos, para que a frase de Bernard Shaw não se aplique ao leitor e este não se desiluda na tarefa de tentar entender nossas intrincadas contas públicas.

Este é um capítulo que, se o livro tivesse sido escrito no início dos anos 1980, teria sido muito diferente e provavelmente não passaria de duas ou três páginas. Pode parecer estranho ao aluno, acostumado a ver manchetes referentes ao tamanho do desequilíbrio entre receitas e despesas, mas a realidade fiscal brasileira já foi muito pior. De fato, no final dos anos 1970/início dos

1980, não se sabia sequer com precisão qual era o déficit! Embora, até o final dos anos 1990, o efeito desse melhor conhecimento ainda não tenha chegado a se refletir em um controle definitivo do déficit público, tivemos uma grande evolução da qualidade dos indicadores de aferição da situação fiscal ao longo das duas últimas décadas. Neste capítulo, iremos ver os mais importantes dentre eles.

AS FONTES DE DADOS

Na maioria dos países do mundo, há pelo menos duas instituições que divulgam estatísticas acerca da situação fiscal. Uma delas é o órgão encarregado de elaborar as Contas Nacionais (CN), as quais, sendo um retrato da situação global da contabilidade do país, costumam incluir uma série de tabelas referentes, especificamente, ao universo do *governo*. A outra é a responsável pelas estatísticas mais corriqueiras sobre o desempenho das contas do *setor público*, mês a mês, o que cabe, em geral, ao ministério de economia do país ou ao seu Banco Central (BC).¹

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é encarregado da apuração das CN e, nesse sentido, foi durante muitos anos uma fonte importante de informação para a avaliação da nossa situação fiscal. Entretanto, seus dados foram deixando, paulatinamente, de ser uma referência no debate sobre o tema, por três motivos. Primeiro, devido a uma série de discrepâncias entre a tendência dos dados fiscais das CN e os do BC.² Segundo, pelo fato de se tratar de dados: a) anuais; b) divulgados com bastante defasagem – geralmente, no segundo semestre do ano posterior ao de referência – e c) sujeitos a revisões importantes, fatores esses que conspiram contra o uso de uma informação relevante para a análise da conjuntura econômica. E terceiro, porque na revisão metodológica realizada em 1997, o IBGE não informou os dados do quadro correspondente à formação de poupança do governo, que era a informação mais importante, em termos fiscais, por ele divulgada até então. Conseqüentemente, depois disso, os dados do IBGE dei-

¹ No jargão fiscal, costuma-se denominar “governo” ou “governo no conceito da contabilidade nacional” ao agregado das administrações das esferas federal, estadual e municipal, excluindo, porém, as empresas estatais, que nas CN são tratadas como parte do setor privado. Já o conceito de “setor público” abrange o governo e as empresas estatais daquelas mesmas três esferas.

² Sobre este ponto, ver Jaloreto (1997). O fato de haver discrepância não justificaria, *per se*, a “escolha” dos dados do BC. Entretanto, a maioria dos analistas econômicos, nesse ponto específico, preferiu confiar mais neste último, em parte por uma maior familiaridade com os dados – as CN são pouco divulgadas e a maioria dos analistas não lhe dedica muita atenção, com exceção dos dados sobre nível de atividade – e em parte, porque os dados do BC, em vez dos do IBGE, referiam-se ao valor da despesa dos juros tanto nominais quanto operacionais, enquanto o IBGE informava apenas o valor dos juros nominais. Essa distinção foi particularmente importante – e útil – na época de altíssima inflação, como veremos posteriormente.

xaram totalmente de ser uma referência para o debate fiscal, embora tenham sido uma grande importância para a análise das contas públicas nos anos 1980, como iremos ver.

O resultado fiscal por excelência – ou seja, o que todos os analistas interpretam como sendo o resultado fiscal – é apurado pelo BC e corresponde às denominadas “necessidades de financiamento do setor público” (NFSF), versão em português de “*public sector borrowing requirements*” (PSBR). Os dados divulgados pelo Banco Central abrangem três itens: a) o governo central, que corresponde à soma das contas do governo federal, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e do próprio BC; b) os estados e municípios e c) as empresas estatais, que incluem tanto as empresas federais quanto as estaduais e municipais de propriedade dos governos estaduais e locais.

As NFSF representam apenas o resultado da diferença entre despesas e receitas, sem que o dado divulgado pelo BC permita saber o que está causando o desequilíbrio entre essas variáveis. Para isso, é necessário se valer de estatísticas específicas apuradas por outros órgãos. Nesse sentido, as informações primárias são da Secretaria da Receita Federal (SRF), que apura a receita do governo federal; da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que consolida os dados da receita e da execução da despesa do Tesouro Nacional; e do INSS, que tem o levantamento das receitas e despesas referentes à previdência social da responsabilidade desse mesmo órgão. A Secretaria de Política Econômica (SPE) divulga uma estatística que consolida essas informações e apresenta um quadro relativamente desagregado das receitas e das despesas do governo central. Recentemente, a STN é quem passou a divulgar mensalmente esses dados, incluindo o resultado do INSS. Adicionalmente, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST) acompanha a execução financeira das empresas federais.

CONCEITOS RELEVANTES

“Caixa” versus “competência”

Quando no início de 1995, premido por uma situação conjuntural difícil, o governo decidiu adiar o pagamento de 70% do salário do funcionalismo para o mês seguinte, foi comum ler na imprensa a avaliação de que “o governo está apenas melhorando o seu desempenho de caixa, mas isso não altera o déficit pelo critério de competência”. O que quer dizer isso?

O conceito de “caixa” significa que as despesas são consideradas nas estatísticas como tendo ocorrido no momento ou período em que são de fato pagas. O conceito de “competência”, por sua vez, está associado ao momento ou período em que a despesa é gerada, mesmo que não tenha sido paga. No caso antes mencionado, por exemplo, se a folha mensal do funcionalismo era de R\$2 bilhões e o governo adiou o pagamento de 70% da mesma para o mês seguinte ($t+1$), no mês em que isso foi feito a despesa de caixa terá sido de 30%

de R\$2 bilhões, ou R\$0,6 bilhão, sem afetar, porém, a despesa no critério de competência, já que a "geração" da despesa – ou seja, o ato jurídico que estabelece a obrigatoriedade de pagamento do empregador em relação ao seu empregado – se deu integralmente no mês t.

No Brasil, as necessidades de financiamento são apuradas pelo conceito de caixa, exceto pelas despesas de juros, apuradas pelo conceito de competência contábil. De um lado, isso visa evitar que, se o governo emite títulos de prazo mais longo, com pagamentos concentrados no tempo, o déficit seja artificialmente baixo durante algum tempo e depois "estoure" no momento do vencimento. Ao apropriar os juros pelo conceito de competência, o BC torna a despesa de juros mais regular ao longo do tempo – a não ser que a taxa de juros mude muito de um mês para outro. De outro, o critério de competência para o cálculo dos juros é consistente com a apuração da dívida do setor público junto ao sistema financeiro.³

"Acima da linha" versus "abaixo da linha"

Muitos de nós, alguma vez, em época de férias, voltamos de viagem sem entender "como gastamos tanto dinheiro" e procuramos, nas férias seguintes, fazer um levantamento cuidadoso de nossos gastos. Nesse levantamento – e supondo, para facilitar o raciocínio, que não se use talão de cheques –, a viagem começa com uma "receita", que é a quantidade de dinheiro que se saca do banco na véspera de sair. A partir daí, dia após dia, calcula-se a despesa, em termos de grandes itens, por exemplo, "alimentação", "passaios", "compras" etc. e, no final das férias, somam-se os gastos diários de cada linha de despesa e, posteriormente, o total dos gastos diários. Vamos supor agora que, a partir de certo momento da viagem, o dinheiro acabe e seja necessário passar a usar o cartão de crédito. Ao voltar para casa, tem-se a soma das despesas diárias, desconta-se a receita e faz-se uma *linha de subtração* para o cálculo da diferença. Vamos chamar esse procedimento de "método A". O resultado do mesmo, teoricamente, deveria ser igual ao valor da conta a ser paga com o cartão de crédito, já que neste nada mais é do que uma forma de financiamento, que aqui iremos denominar de "método B". Quem já passou por isso e se deu ao trabalho de fazer esse tipo de levantamento, porém, sabe que muitas vezes as contas "não fecham", pelo simples motivo de que é muito difícil ter um seguimento minucioso de *todos* os gastos, pois despesas pequenas são por vezes omitidas, outras maiores podem ser esquecidas etc. Isto posto, a diferença "verdadeira" entre receitas e despesas não é o resultado do cotejo entre a receita e a estatística das despesas acima da linha de subtração – ou seja, o método A – e sim o saldo do cartão de crédito – o método B –, já que o turista em geral não apura de forma totalmente precisa como gastou seu dinheiro, mas sabe perfeitamente qual é o montante da sua dívida, isto é, o tamanho da conta do cartão.

Com as contas públicas ocorre algo parecido. As estatísticas fiscais desagregadas, que apresentam as variáveis de receita e de despesa, são chamadas "acima da linha", enquanto que a variável que mede apenas a dimensão do desequilíbrio através da variação do endividamento público – sem que se saiba ao certo se este mudou por motivos ligados à receita ou à despesa –, é denominada de estatística "abaixo da linha". No Brasil, as NFSF são medidas "abaixo da linha", a partir das alterações no valor do endividamento público. A razão da escolha desse critério é que, se o cotejo de receitas e despesas é diferente da variação do endividamento, o mais provável não é que a estatística da dívida pública esteja errada e sim que algum item talvez não tenha sido corretamente apurado pelas estatísticas desagregadas, gerando porém, na prática, uma variação do endividamento.

Embora o dado oficial das necessidades de financiamento seja o do BC, a SPE, conforme mencionado, tem um levantamento "acima da linha" para explicar a evolução das contas do governo central, da mesma forma que a SEST tem um quadro detalhado que explica a evolução das contas das empresas estatais federais. Para os estados e municípios, entretanto, da mesma forma que para as empresas estatais pertencentes a estes, porém, não existem estatísticas "acima da linha", mas apenas o registro "abaixo da linha" apurado pelo BC.

Como é possível que se conheça o valor do desequilíbrio dessas unidades, sem que se saiba o que acontece com a receita e a despesa dessas unidades? Além da analogia com o caso já mencionado dos cálculos do turista, o leitor pode entender a situação a partir do exemplo de um jovem que faz um estágio remunerado mas, adicionalmente, tem uma "mesada" variável dos pais, para complementar os seus gastos.⁴ Esse jovem recebe um certo pagamento no seu estágio e tem uma estrutura de gastos que contempla, por exemplo, as despesas de alimentação com almoço durante a semana, o lazer do fim de semana, a aquisição de livros escolares etc. Os pais desse jovem podem não saber quanto ele ganha no estágio – sua "receita" – e não ter a menor idéia de como o filho usa o dinheiro – sua "despesa". Entretanto, sabem perfeitamente qual é o valor da mesada que pagam todo mês ao filho, para atender às despesas complementares não cobertas pela remuneração do estágio. Essa mesada nada mais é do que o "déficit" do referido jovem.

De forma análoga, as autoridades, mesmo não tendo ciência certa das receitas e despesas de estados e municípios, bem como das empresas destes, acompanham a evolução dos passivos dessas unidades junto ao sistema financeiro público e privado. Daí por que se sabe o valor do resultado "abaixo da linha" dessas esferas de governo, mesmo não se conhecendo os seus dados "acima da linha".

³ Cabe destacar que o IBGE, no cálculo das CN, utiliza o conceito de competência para todas as despesas e não apenas para as financeiras.

⁴ Para efeitos do raciocínio exposto a seguir, iremos supor que o jovem não faz aplicações financeiras, gastando todos os seus recursos.

CAPÍTULO 12

A Economia Política do Ajuste Fiscal

"Na avaliação das políticas antiinflacionárias, há duas questões gerais que devem ser perguntadas. A primeira é: O governo está tentando mudar as variáveis econômicas corretas na direção correta? E a segunda é: A política é politicamente viável? Em outras palavras, o governo tem o poder de implementá-la? Os economistas têm aplicado poderosos instrumentos analíticos na resposta à primeira pergunta, porém a tentativa de responder à segunda pergunta de um modo sistemático tem revelado poucos progressos."

(M. Anderson, "Power and inflation", in F. Hirsch & J. Goldthorpe [orgs.], *The political economy of inflation*.)

"É óbvio que a estabilização econômica é excessivamente importante para ser deixada nas mãos dos economistas."

(Alan Blinder e Robert Solow, *Analytical foundations of fiscal policy*, 1974.)

Ao analisar os problemas fiscais do Brasil na segunda metade dos anos 1990, no Brasil, no Capítulo 6 deste livro, argumentamos em favor da necessidade de se respeitar a restrição orçamentária. No discurso dos críticos dos déficits elevados, o paralelo com noções básicas de economia doméstica vem sempre à tona. A analogia é, de certa forma, válida, no sentido de que o gasto do governo, da mesma forma que ocorre com cada família, tem que guardar uma certa relação com a receita, já que, em caso contrário, tanto um como outro correm o risco de virar um "agente Ponzzi".

Não devemos, porém, estender a analogia além desse ponto, pois isso poderia induzir o leitor à conclusão simplista de que, para o governo, assim como para as pessoas em particular, "apertar o cinto" é algo que depende de si mesmo. E isto porque essa noção – de que "ajuste" é sinônimo de "vontade" – é inteiramente correta para cada família ou indivíduo, mas só parcialmente válida quando se trata de analisar o comportamento dos governos. Certamente, governos descomprometidos com a austeridade fiscal terão desempenhos fiscais pífios. Entretanto, disso não se deve tirar a conclusão de que governos mais empenhados em esforços de austeridade terão necessariamente êxito nas tentativas de ajuste. A razão disso é que há uma diferença fundamental entre o orçamento familiar e as contas do governo: as famílias lidam com *recursos próprios* e suas decisões dependem apenas de si mesmas, enquanto os governos lidam com *recursos de terceiros* e suas decisões são influenciadas por "n" agentes e grupos políticos, econômicos e sociais.

Em outras palavras, se em uma família de um casal de classe média, um dos cônjuges for demitido e a renda familiar diminuir, a decisão a respeito do que fazer para se ajustar poderá envolver escolhas como, por exemplo, deixar de pagar o plano de saúde; tirar o filho da escola privada e colocá-lo na escola pública; acabar com qualquer programa de férias etc. São decisões amargas, mas a respeito das quais se exige a concordância de duas ou no máximo três pessoas – se o filho em questão tiver uma certa idade para que sua voz seja levada em conta. Já no caso de um país que tem um déficit que deve ser cortado, por trás de cada rubrica do orçamento haverá milhares – ou até milhões – de famílias dispostas a se manifestar – intencionalmente, através de passeatas, greves, pressão sobre parlamentares, etc. ou silenciosamente, através do seu voto na eleição seguinte –, para evitar que o corte se dê exatamente na “sua” rubrica e/ou que o aumento dos impostos incida sobre elas.

O leigo, em geral, tende a entender o governo como uma abstração, muitas vezes acompanhada da idéia de que, nas decisões nacionais, principalmente aquelas envolvendo questões orçamentárias, de um lado está o governo (“eles”) e, de outro, a população (“nós”). Trata-se de uma percepção falsa a respeito de como operam os mecanismos decisórios em uma sociedade democrática. Na verdade, de certa forma, *o governo nada mais é do que um canal de transmissão de recursos de uma parte da sociedade para outra.*

Para o trabalhador do setor privado com aplicações em algum fundo de investimento e que enfrenta um aumento de impostos, o governo e o gasto público podem ser representados pelo funcionário público cujo salário deve ser pago no final do mês, em uma situação de escassez de recursos. Na concepção desse mesmo funcionário público, entretanto, o déficit público pode estar associado ao pagamento de juros, parte dos quais engorda a conta do trabalhador do setor privado cujo fundo está lastreado em títulos públicos. Ambos – trabalhador do setor privado e funcionário público – podem estar se queixando de serem “vítimas” do governo, quando na verdade este apenas está tomando recursos através de certas rubricas de receita e alocando esses recursos através de outras rubricas de gasto.

De certa forma, o governo, *per se*, não é nada. O que as pessoas entendem como “governo” é, ao mesmo tempo, o pai que recebe uma aposentadoria do INSS; a amiga que trabalha no governo estadual; o irmão que tem um patrimônio equivalente a US\$100.000 aplicado em um fundo de títulos públicos que rende juros reais; a vacina contra o sarampo que o filho tomou três vezes; ou o túnel feito com recursos públicos e que diminuiu o tempo de deslocamento até o trabalho de 50 para 30 minutos por dia. Daí por que é tão difícil para um governo ter “vontade” de ajustar as suas contas, já que a “vontade” não depende apenas do desejo das autoridades e sim da força que estas têm para que a simples intenção dos governantes se transforme em fatos concretos. É isso que iremos discutir neste capítulo.

A TEORIA DO CICLO POLÍTICO¹

O ciclo político tradicional

Uma das interpretações teóricas mais conhecidas, acerca da dinâmica da política fiscal, é a teoria do ciclo político. Em um artigo clássico, Nordhaus, com base na relativa regularidade do padrão de comportamento da economia nos países industrializados e com democracias consolidadas, ao longo de cada período de governo, descreve as características desse ciclo, associado ao ciclo econômico de curto prazo (Nordhaus, 1975). Há quatro hipóteses subjacentes a ele:

a) Os estímulos fiscais e monetários para o aumento da renda real e do emprego têm um custo inflacionário.
b) Existe um hiato temporal entre os benefícios iniciais – em termos de aumento de produção – de uma política econômica orientada para o crescimento da renda e do emprego e os prejuízos posteriores representados pela alta da taxa de inflação.

c) A memória do eleitorado é curta, de modo que a perda de prestígio governamental, associada a um aumento do desemprego no início do governo, é menor do que o ganho de popularidade causado pela queda do desemprego na proximidade das eleições.

d) Os eleitores têm escassa capacidade de prever o futuro, portanto não atribuem muito peso às prováveis consequências pós-eleitorais das políticas expansionistas.

Desse conjunto de premissas resulta um ciclo marcado pela existência de duas fases. A primeira delas, que sucede à realização das eleições, inclui a adoção de um elenco de medidas restritivas, de caráter fiscal e monetário, que ordenam a economia, reduzem o desequilíbrio das contas públicas e visam à redução da inflação, ainda que com um custo em termos de evolução do emprego e da renda. Trata-se do que na linguagem popular se traduz na idéia de “arrumar a casa”. Em compensação, na segunda fase, políticas fiscal e monetárias de natureza expansionista colhem os frutos da “arrumação” inicial, podendo, porém, acarretar o ônus de gerar uma inflexão na trajetória da inflação.

O ciclo político invertido

Além dos elementos que foram apontados, há outros dois requisitos necessários para que esse modelo teórico, que combina elementos da ciência política com ingredientes da análise econômica, tenha aderência à realidade. O primeiro, é a possibilidade de os governos contarem com a fase de “lua-de-mel”

1 Parte substancial deste capítulo é baseada em Giambiasi (1991).

com o eleitorado, imediatamente após as eleições, de modo que a adoção de medidas amargas, na primeira metade de uma administração de governo, se revele viável e, de alguma forma, seja aceita – ou, pelo menos, tolerada – pela população. O segundo, é que a defasagem de tempo entre as medidas e o seu efeito não seja excessiva. Isto porque, se essa defasagem for muito longa, ao chegarem as eleições o eleitorado terá experimentado apenas a fase amarga do ciclo e, provavelmente, punirá o governo nas urnas.

Nas economias avançadas, há alguns exemplos clássicos do que se poderia chamar de “ciclo político invertido”. Três deles merecem ser lembrados. Dois casos estiveram associados à recusa de governos a adotarem medidas contencionistas na primeira fase das suas gestões, o que acarretou uma série de tensões inflacionárias ou problemas externos, gerando a necessidade de implementar posteriormente medidas contencionistas, exatamente quando o governo se preparava para enfrentar as eleições. Esses dois casos foram os dos governos de Jimmy Carter nos Estados Unidos nos anos 1970 e de Mitterrand na França nos anos 1980. Em ambos os casos, as gestões, ao invés do *stop and go* do ciclo político tradicional, começaram com uma fase de *go* e tiveram que enfrentar eleições na fase de *stop*, dando vitórias aos candidatos de oposição – Reagan nos Estados Unidos e um primeiro-ministro conservador, no regime parlamentarista da França, embora neste caso ainda na presidência do mesmo Mitterrand.

O terceiro caso ao qual nos referimos ocorreu nos Estados Unidos, no governo Bush (1989-1992). Este procurou agir no sentido de que, no final da sua gestão, a economia estivesse em franco crescimento. Entretanto, ele se defrontou com uma defasagem maior do que a esperada entre as medidas de política e os seus resultados. Por esse motivo, Bush teve que enfrentar as urnas com um desempenho econômico que ainda deixava a desejar em termos de dinamismo da economia, fato que deu a vitória a Clinton. Assim, quando o governo deste começou, de certa forma, “a casa já estava arrumada”, o que explica a fase de prosperidade que os Estados Unidos viveram a partir de 1993 e com base na qual Clinton se reelegeu, em 1996.

Se no caso dos países industrializados, o “ciclo político invertido” tem sido a exceção e não a regra, nos países em processo de desenvolvimento o fenómeno tem sido observado com frequência maior. Em particular, na América Latina, nas experiências de redemocratização que sucederam a governos militares, vários países tiveram uma dinâmica similar à das três experiências descritas – com a diferença essencial, porém, de que nos anos 1980 ela se deu com níveis de inflação muito superiores aos dos Estados Unidos ou da Europa. Isso fez esses países latino-americanos arcarem com o ônus da contenção do crescimento, sem ter a vantagem da queda da inflação. A ressalva, porém, não mais se aplica à situação recente, já que a maioria dos países da região adotou planos de estabilização bem-sucedidos, ao longo da década de 1990.

Em que pese tal mudança, a rejeição dos governos dos países agora denominados de “emergentes”, no início de sua gestão, a enfrentar com mais vigor os problemas ligados aos desequilíbrios macroeconômicos, continuou se



verificando com mais frequência do que nos países desenvolvidos. A indagação natural que vem à tona, é por que, no caso das democracias dos países industrializados, os governos tendem, em um primeiro momento, a optar pela estratégia de ajuste, ao passo que algumas democracias de países com grandes demandas sociais preferem escolher a estratégia oposta. Sem dar a esta última escolha um caráter de fatalidade, nem negar a responsabilidade de muitos governos no agravamento dos desequilíbrios econômicos, cabe, contudo, tentar identificar uma *rationalité* para esse comportamento. Nesse sentido, há um conjunto de elementos que explicam a lógica fiscal expansionista de muitos desses governos.² Dentre eles, podem ser mencionados:

a) O desejo das autoridades de se diferenciarem dos governos anteriores, que muitas vezes não tinham tido êxito nos seus esforços de crescimento.

b) O entendimento de que a democracia deveria se legitimar de forma imediata, através do crescimento econômico; e o temor acerca da verdade-ira força da democracia, se o país viesse a ter que passar por uma situação recessiva.

c) A força inercial da pregação eleitoral, caracterizada por uma agenda que destaca muito mais as metas do que os problemas a serem enfrentados para a viabilização das mesmas.³

Dado o estado de penúria de uma parte importante da população, é até certo ponto natural que a estratégia da maioria dos partidos para ganhar adeptos consista em tentar convencer o eleitorado de que o voto por um partido A ou B tenderá a acarretar uma melhoria imediata de padrão de vida da maioria da população. Isso cria uma demanda por estímulos à economia e pela expansão do gasto público, que não deve ser desprezada. Por outro lado, uma vez no governo, o partido que fez tais promessas tem propensão a “ofertar” essa política, fruto do receio de frustrar o eleitorado e com isso afetar negativamente as suas condições de governabilidade.

A tentativa de evitar a qualquer custo os possíveis efeitos recessivos das políticas antinflacionárias contrasta com o caráter mais palatável que estratégias contencionistas costumam ter nos meios políticos dos países avançados. Não é difícil entender o porquê. Nestes países:

² Alguns dos elementos listados a seguir aplicam-se apenas à situação dos países latino-americanos imediatamente após a redemocratização. Outros, porém, são comuns a situações vividas também nos governos posteriores nesses países.

³ Tais metas podem ser simplesmente inexequíveis, mas os governantes, às vezes, só percebem no exercício do cargo o irrealismo de algumas das suas propostas. Isso cria um dilema moral, pois a tentativa de cumprimento dessas metas pode se revelar economicamente desastrosa – mas o seu descumprimento sujeita o governante à crítica do programa pelo qual foi eleito. Uma versão extrema desse dilema é a frase do pensador francês Gilbert Casbron, para quem “o governante que no exercício do cargo tenta cumprir todas as suas promessas de campanha é um completo irresponsável”. A frase, em que pese a sua dose de cinismo, é reveladora, porém, de certas características comuns ao jogo político.

- O baixo crescimento populacional impede que uma contenção do PIB gere um impacto proporcionalmente muito maior sobre o PIB *per capita*.
 - A taxa de variação da população economicamente ativa (PEA), que gera o fluxo de mão-de-obra adicional que ingressa, a cada ano, no mercado de trabalho, é relativamente pequena, como resultado da consolidação da participação da mulher no mercado de trabalho e do baixo crescimento populacional.
 - O alto padrão de vida e de consumo da população constitui um “colchão” que permite a esta poder arcar com eventuais cortes na despesa familiar, que não chegam a afetar o consumo de bens essenciais.
 - O nível e a generalização do seguro-desemprego atenuam consideravelmente os efeitos sociais de uma política recessiva.
- O contraste com os países em desenvolvimento é evidente. De fato, em contraposição a essas características, estes tendem a apresentar, respectivamente:

- Uma taxa de crescimento populacional ainda relativamente elevada.
- Uma alta taxa de expansão da PEA.
- A existência de uma renda *per capita* significativamente inferior à do primeiro mundo e de desigualdades distributivas muito maiores, o que faz com que o custo de um eventual ajustamento afete o consumo de bens essenciais por parte de uma parcela expressiva da população.
- A inexistência de uma rede de proteção social com a extensão e o nível de remuneração dos países do primeiro mundo.

Em consequência, da mesma forma que existem restrições vinculadas, por exemplo, à capacidade física ou ao setor externo, há também uma “restrição social” que pode tender, se não a limitar a capacidade de atuação dos governantes, pelo menos a inibir a adoção, por parte destes, de políticas de natureza fiscal contencionista. Tal restrição, por sua vez, tende a ser maior, em função dos argumentos mencionados, nos países menos desenvolvidos.

O que foi dito nesta seção não deve induzir o leitor ao julgamento equivocado de que a política econômica “correta” que se deve perseguir permanentemente no Brasil é de natureza contencionista. Como disse, corretamente, Delfim Netto, com a experiência de ter conduzido duas vezes a economia brasileira, a longo prazo, “*programas que visam a produzir equilíbrio fiscal só dão certo em regimes de crescimento*”.⁴ Isso porque o crescimento tende a elevar o valor da receita, o que, combinado com uma contenção na expansão do gasto, tende gradualmente a reduzir o déficit público.

O problema é que, no caso específico do Brasil, a necessidade de estabelecer um ambiente macroeconômico apropriado para as decisões de longo prazo dos agentes econômicos pode, eventualmente, incluir uma queda do gasto público, como forma de obter um ajustamento rápido do déficit, antes que a melhora da receita produza resultados. Essa queda, por sua vez, é mais fácil de ser obtida no início de uma gestão de governo, do que no final, quando já se verificou o desgaste do exercício do poder. Nessa fase de ajuste, o governo deve tentar conseguir manter o apoio da população, antes porém que os bons resultados de médio e longo prazo das suas políticas, em termos de bem-estar da população, possam ser visíveis. O fato só faz ressaltar a atualidade da antiga máxima de que um dos maiores desafios da política é o de conquistar a confiança antes do êxito.

Populismo e ciclos econômicos

A justificativa para o que foi denominado “ciclo político invertido” baseou-se no argumento da existência de restrições políticas ou sociais à adoção de medidas fiscais impopulares. A análise, porém, foi algo viesada, pelo fato de não ter levado em conta os possíveis problemas da adoção de medidas politicamente lógicas, mas economicamente questionáveis e que no restante da seção serão chamadas de “populistas”. Iremos agora analisar as possíveis consequências dessas medidas, embora tendo um viés oposto, pelo fato de, na apresentação das críticas feitas ao populismo, omitirmos a motivação política das ações dos governos. Na vida real, porém, essa omissão não cabe, já que os governantes devem, ao mesmo tempo, levar em conta tanto os *condicionantes políticos e sociais das medidas econômicas*, como as *conseqüências econômicas das medidas tomadas com motivação política ou social*.

O sentido com que a expressão “populismo” será usado aqui é o de Dornbusch e Edwards, para quem “populismo macroeconômico é a política econômica que enfatiza o crescimento econômico e a redistribuição de renda e não dá ênfase aos riscos da inflação, do financiamento do déficit público e das restrições externas” (Dornbusch e Edwards, 1990, página 247).⁵

A promoção do desenvolvimento e o esforço no sentido de minimizar os conflitos sociais formam naturalmente, parte do ideário de qualquer governo. O que caracterizaria as políticas populistas, de acordo com os seus críticos, seria a combinação de:

- Ativismo governamental.
- Redistributivismo a qualquer custo.
- Tentativas de promover o crescimento econômico, independentemente das condições de contexto.

⁴ Entrevista ao *Jornal dos Economistas do Rio de Janeiro*, março de 1998, página 13, grifos nossos.

⁵ Hirschman tem uma definição complementar, segundo a qual “políticas populistas dão algo a alguns grupos sociais, sem tirar nada diretamente de outros”.

- Ausência da percepção da existência de restrições macroeconômicas.
- Negação das consequências negativas decorrentes de elevados déficits fiscais.

Ressalvadas certas nuances específicas de cada país, a adoção de políticas econômicas populistas, na visão de Dornbusch e Edwards, seguiria uma sequência marcada pela observação de quatro estágios.⁶

No primeiro estágio, as experiências em questão seriam relativamente bem-sucedidas, uma vez que os países poderiam viver surtos de crescimento, sem ter que arcar ainda com as consequências negativas de políticas mal direcionadas.

No segundo, apareceriam os primeiros problemas, com o surgimento de pontos de estrangulamento, decorrentes do desequilíbrio entre a expansão da demanda e da capacidade de oferta da economia, desequilíbrio esse que causaria problemas no setor externo e sinais claros de inflação.

No terceiro estágio, a inflação cresceria rapidamente, haveria fuga de capitais e a economia sofreria uma desmonetização, em função da própria alta de preços, que provocaria fuga para o dólar e outras reservas de valor.

Finalmente, o último capítulo desse drama seria a restauração ortodoxa – como ocorreu no Chile depois de 1973 e no Peru no governo Fujimori –, mediante a adoção de planos de estabilização convencionais, incluindo queda dos salários reais e um forte ajuste fiscal e que podem estar acompanhados de um empréstimo do FMI, com o conseqüente monitoramento da economia por parte dos técnicos desse organismo.

Naturalmente, há variações em torno do assunto e políticas populistas não necessariamente devem conduzir a situações extremas. Adicionalmente, cabe fazer a ressalva de que as políticas denominadas “populistas” vão além da política fiscal e abrangem, entre outras coisas, o manejo das políticas monetária, cambial e salarial. O importante, para efeitos deste capítulo, é entender que políticas que incluem um componente de desequilíbrio fiscal – pelo fato de o governo se recusar a cortar o gasto público –, podem ter um impacto negativo na economia, seja pelas eventuais conseqüências inflacionárias ou pelo aumento da dívida pública. No limite, inclusive, a médio prazo, tais políticas podem se revelar contraproducentes até mesmo em relação à variável que se pretende preservar – o nível do gasto público –, se o ajuste tiver que ser feito posteriormente com um nível de endividamento público – e portanto, de despesa de juros – maior do que o existente no início do processo.

É desejável que as ações dos governos, idealmente, sejam balizadas pela tentativa de evitar duas atitudes opostas. De um lado, os governos devem tentar não cair na tentação do populismo, pelas conseqüências de médio pra-



zo que podem advir dessas políticas. De outro, cabe esperar que procurem satisfazer as aspirações do eleitorado, que incluem uma melhora das condições de vida – associadas ao crescimento econômico e, muitas vezes, ao aumento do gasto público. Este aumento pode inclusive ser importante para que outras políticas possam ser viabilizadas, levando em consideração que governos com baixa popularidade – mesmo dispondo de maiorias formais no parlamento – têm maiores dificuldades em aprovar as modificações legais que são por vezes necessárias para a implementação de certas políticas. O ponto de equilíbrio entre esses dois extremos que devem ser evitados é algo muito difícil de definir com precisão – não há uma “receita de bolo” para isso – e se relaciona mais com a habilidade política dos governos do que com a solidez da formação técnica de suas autoridades econômicas.

O PODER DO GOVERNO E A SITUAÇÃO FISCAL

Ajuste fiscal e distribuição de renda

Um dos motivos que explicam por que muitas vezes os governos têm problemas para implementar um ajuste fiscal é a dificuldade de definir sobre quem vai incidir o custo do mesmo. O governo é em geral tratado como um agregado macroeconômico, mas nas decisões envolvendo aumentos de receita e/ou corte de gastos, nota-se a influência que têm os grupos específicos nas definições acerca de como distribuir o esforço de redução do déficit público.

Em outras palavras, é importante lembrar que uma comunidade não é uma entidade homogênea, que paga uma certa quantia X de impostos e recebe um valor Y na forma de bens e serviços oferecidos pelo governo. De fato, *o Estado coleta impostos de um certo conjunto de indivíduos e fornece bens e serviços a outro conjunto, cuja composição é diferente do primeiro.*

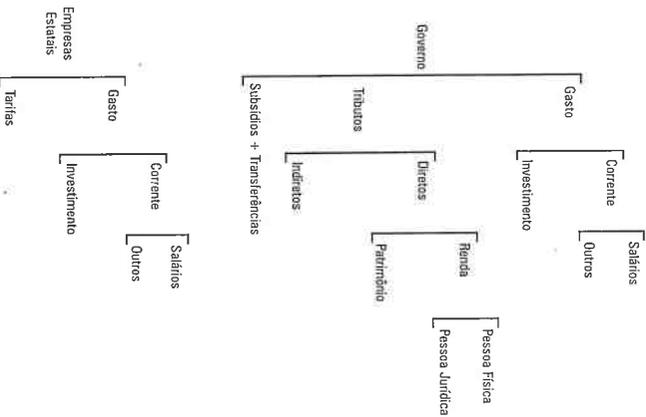
O governo deve, então, enfrentar dois tipos de decisão. A primeira diz respeito aos *trade-offs* macroeconômicos tradicionais e, em particular, a dois deles: o intertemporal e a escolha do financiamento. Em relação ao primeiro aspecto, a premissa tradicional da análise é que o ajuste tem efeitos recessivos no presente, mas contribui para gerar um ambiente macroeconômico favorável no futuro. Governos que considerem uma taxa de desconto intertemporal elevada, portanto, terão mais dificuldade em atribuir um peso elevado à melhoria do quadro econômico futuro e portanto tentarão evitar incorrer no sacrifício do ajuste, por atribuir maior importância ao bem-estar presente. Em relação ao financiamento, a escolha se dá entre a alternativa de financiar o déficit através da expansão monetária – o que evita aumentar os compromissos futuros de pagamento de juros mas, dependendo das circunstâncias, pode chegar a ter efeitos inflacionários – ou do aumento da dívida pública – o que minimiza o risco de inflação, mas em contrapartida tende a elevar posteriormente as despesas financeiras do governo.

⁶ A análise de Dornbusch e Edwards refere-se aos casos do Chile no início dos anos 1970 e do Peru nos anos 1980. Vários dos seus comentários, porém, são válidos para a análise da experiência brasileira e, particularmente, do fracasso do plano Cruzado, em 1986.

Além desses dilemas que qualquer governo enfrenta, há escolhas específicas que as autoridades devem fazer, ao definir um programa fiscal, que contemple uma certa expectativa de resultado das contas públicas. Isto é, assumindo que, em determinadas circunstâncias, um país tenha um certo nível de déficit fiscal, considerado elevado por parte de alguns analistas, o governo deve (a) decidir *se vai fazer* o ajuste ou não e (b) *definir* sobre quem incide o peso do mesmo. O Quadro 12.1 dá uma idéia das alternativas envolvidas na decisão.

Além das alternativas do Quadro 12.1, existe a possibilidade de a melhora fiscal se dar nas contas de estados e municípios, mas em relação a isto, há duas ressalvas a fazer. A primeira, é que o princípio federativo limita a possibilidade de ingerência direta do governo federal nas administrações das unidades subnacionais. E a segunda, que mesmo tendo algum espaço de atuação para as autoridades centrais, ligado ao maior controle das fontes de financiamento, o governo federal pode no máximo induzir estados e municípios a se ajustarem, mas não tem como definir se esse ajustamento deve se dar com base no aumento de impostos ou no corte de despesas. O importante, no quadro, é notar que passar da retórica de que “é preciso reduzir o déficit público”, para a prática efetiva do ajuste, envolve tomar uma série de decisões.

QUADRO 12.1
Alternativas de ajuste fiscal



Em resumo, o número de combinações possíveis, envolvendo as opções de ajustamento, é muito grande. Obviamente, as diversas alternativas não são excludentes entre si. Cada uma delas afeta um conjunto específico de pessoas. O que se pretende é mostrar que *uma mesma magnitude global de redução do déficit é compatível com vários desenhos desse ajustamento*.

A rigor, a ramificação de opções do quadro poderia continuar, o que não foi feito tão-somente para simplificar a análise. Apenas para dar uma idéia da complexidade dessas decisões, pode-se dizer, porém, tomando como referência alguns itens à direita de cada chave – isto é, o ponto extremo da ramificação – que a opção pelo corte de gastos correntes deve ser acompanhada da decisão a respeito de que ministérios devem ser mais afetados; ou que a elevação do imposto de renda da pessoa física envolve ainda a decisão de fazer isso através do aumento generalizado de alíquotas, do aumento só das faixas superiores, ou ainda de uma redução do limite de isenção, para fazer com que mais indivíduos paguem imposto.

O poder de arbitragem do governo

A possibilidade de atacar o problema fiscal por parte de um governo relaciona-se com a sua capacidade política de comandar uma articulação de forças, em condições de fazer valer um determinado projeto nacional. Conseqüentemente, para entender as razões do desequilíbrio fiscal de um país, é preciso ir além dos estreitos limites da teoria econômica e ingressar no terreno da ciência política.

Isto nos remete ao conceito de *governance*, entendido como o poder de um governo de efetivamente fazer valer as suas políticas. Mais especificamente, o termo contempla mais de uma dimensão. Em particular, ele implica: (a) capacidade de *comando* do Estado, isto é, força para definir e implementar políticas públicas e (b) capacidade de *coordenação* do mesmo Estado para levar em consideração uma diversidade de interesses conflitantes, estabelecendo prioridades e conciliando objetivos, no contexto do jogo democrático (Diniz, 1995).

Pode-se dizer que os conflitos sociais são compatíveis com o controle rígido das finanças públicas, quando se verifica uma das seguintes condições:

- O grau de conflito social é baixo e há uma predisposição dos diferentes grupos a aceitarem medidas “duras”, mesmo que indesejáveis.
- O grau de conflito social é alto, mas um dos grupos é claramente hegemônico e tem força suficiente para se impor diante dos outros, aprovando o que for necessário para a viabilização do ajuste, seja através do parlamento ou por meio de um regime de força.

Independentemente do grau de conflito social, mesmo não existindo um grupo político claramente dominante, a formação de uma coalisão de grupos ou um amplo entendimento nacional viabilizam a aprovação de um projeto orçamentário ajustado e compatível com a estabilidade desejada.

O "meio-termo ponderado"

Certa vez, em 1998, um colega nosso, assessor de um parlamentar no Congresso Nacional, estava conversando com o deputado a quem assessorava, tentando convencê-lo da necessidade de reformar a previdência social, para evitar um colapso das contas públicas a médio prazo, pela queda da relação entre contribuintes e inativos. Naquela época, a Câmara dos Deputados estava votando a reforma previdenciária, em um processo que se caracterizava pelo fato de que, a cada destaque votado, a proposta do governo era modificada um pouco mais. No final, esse processo levou a uma descaracterização do projeto oficial, tornando uma proposta que inicialmente tinha certo potencial de mudar o quadro previdenciário, em uma reforma extremamente tímida e que quase não alterava o *status quo*, o que levou à sua modificação no Senado Federal. Como vimos no Capítulo 10, o sistema previdenciário brasileiro no final dos anos 1990 tinha uma série de problemas graves e era necessário que sofresse uma mudança profunda. Entretanto, após ouvir o seu assessor, o parlamentar concluiu: "Não estou entendendo: afinal de contas, nós chegamos a um meio-termo ponderado." Na verdade, o "meio-termo ponderado" estava muito mais próximo da situação precedente que da proposta original do governo. O fato só ressalta a necessidade de o governo ser convincente nas discussões e nas negociações políticas com os parlamentares, que – como é natural – tendem a não ver com bons olhos a aprovação de matérias impopulares.

O que foi dito não constitui um esquema rígido e é possível encontrar situações onde se combinam algumas das características citadas. O que é importante resgatar é que o estado das finanças de um governo não é uma mera questão econômica, mas depende, em boa medida, do poder político deste. Na ausência de condições políticas favoráveis, é natural que surja um desequilíbrio fiscal.

Por isso, dada uma situação de desequilíbrio fiscal agudo, a resolução do mesmo exige que se chegue antes a um desfecho para a questão política de definir *quem paga o que*. Isto, ao longo da história, foi por vezes conseguido em 24 horas, quando um grupo ou aliança de grupos políticos e sociais impôs-se ao conjunto da sociedade através de uma ação *manu militari*. Outras vezes, porém, a passagem de uma situação de fragilidade política – caracterizada pela ausência de um grupo claramente hegemônico – para outra, com um governo de poder efetivo, exige anos de amadurecimento e reflexão dos diferentes atores políticos e sociais, durante os quais as alianças são redefinidas e as posições vão sendo decantadas paulatinamente.

Sem a pretensão de definir uma taxonomia definitiva sobre o tema, mas apenas com o intuito de fazer uma reflexão ordenada, é útil procurar apontar



alguns dos "modelos" teóricos possíveis, através dos quais se pode sair de uma situação de desequilíbrio fiscal, associada a uma indefinição política. Tais alternativas são as seguintes:

- Pacto de governabilidade entre partidos majoritários.
- Entendimento nacional.
- Hegemonia imposta em um regime de força.
- Hegemonia "clássica".

No caso do *pacto de governabilidade*, em face de uma virtual impossibilidade de administrar o país na presença de uma oposição sistemática dos adversários, os partidos majoritários somam esforços no sentido de definir certas regras do jogo que permitam a aprovação de mudanças essenciais para sair de uma crise. O exemplo típico desse caso é o acordo assinado em Israel nos anos 1980 entre o Likud e o partido trabalhista, depois de anos de disputas entre ambos os partidos e como parte dos esforços de Israel para debelar definitivamente o problema da alta inflação. Em geral, trata-se de acordos políticos que não se prolongam muito no tempo, mas são essenciais para a aprovação de leis importantes, em um momento específico da vida dos países.

Uma variante dessas *coalizões* é o caso do *entendimento nacional*, que tende a ser decorrente de uma situação dramática, como uma guerra e/ou uma crise econômica de proporções muito agudas. Estabelece-se então o que poderia ser qualificado como um "sentimento de estar no mesmo barco", o que reduz a predisposição de grupos individuais a fazerem oposição às políticas governamentais. A hiperinflação, de acordo com algumas interpretações, teria esse papel catalisador, ao levar os agentes a aceitarem a adoção de medidas para escapar de uma situação-limite, medidas essas vistas como "saneadoras" e que não seriam aceitas em outras circunstâncias. O acordo político em favor do programa de estabilização implementado na Bolívia em 1985, por exemplo, pode ser enquadrado nessa categoria.

A *solução de força*, através da conquista do poder por parte dos militares não é, *per se*, condição suficiente para que se atinja uma situação de hegemonia autoritária. Para isso, é necessário que, além da mudança no comando do país, a nova situação política seja acompanhada por três condições: (a) uma base sócio-econômica sólida de apoio ao governo; (b) a existência de um projeto claro para o país e (c) a participação de uma tecnocracia eficiente, que execute a política definida nos círculos decisórios do poder. Na ausência dessas condições, as políticas do governo tendem a continuar não apresentando soluções para os problemas nacionais, como ocorreu, por exemplo, com o esdraxado fracasso dos militares no exercício do poder na Argentina, depois de 1976. Os paradigmas de êxito econômico, em contraposição a esse exemplo, podem ser considerados os casos do regime brasileiro de 1964 – particularmente, antes dos problemas experimentados a partir da primeira crise do petróleo – e do Chile sob o governo militar, depois de 1973.

Por último, no modelo de *hegemonia clássica*, à la Gramsci, a mudança política ocorre subitamente, como resultado, porém, de um processo de anos, nos quais um partido vai ganhando apoio e legitimidade na sociedade, até con-

quistar o governo pelo voto, com maioria absoluta. O melhor exemplo disso é o processo que se seguiu à redemocratização espanhola e que culminou com a vitória eleitoral do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), anos depois. A transição política espanhola foi celebrada internacionalmente através dos acordos que constituíram o chamado "pacto de Moncloa". Entretanto, o passo fundamental para a fase de prosperidade da Espanha nos anos 1980 foi a eleição de um *premier* com maioria estável, na figura de Felipe González, a partir de 1982, que acabou com a sucessão de governos frágeis e coalizões parlamentares instáveis, quando nenhuma ideologia contava com forças suficientes a ponto de se impor diante da sociedade.

Esse esboço de esquematização não é inflexível. Há situações que podem ser enquadradas em mais de um modelo. Da mesma forma, há outras que seriam difíceis de classificar em uma dessas categorias analíticas. Nosso propósito fundamental, aqui, não foi o de construir canis-de-força teóricas para "encaixar" todos os casos nacionais possíveis, mas apenas dar ao leitor uma idéia do entrelaçamento existente entre a solução dos problemas econômicos e a superação do impasse político que muitas vezes está na gênese da perpetuação dessas dificuldades.

IMPASSE DISTRIBUTIVO E PARALISIA FISCAL⁷

A relação entre os problemas fiscais e a distribuição dos ônus do ajustamento entre os diferentes setores sociais pode ser ilustrada com base no seguinte parágrafo: "Por analogia com um meio de transporte coletivo, o orçamento pode ser considerado um ônibus cuja fileira de poltronas à esquerda está reservada para os contribuintes [isto é, aqueles que pagam os impostos] (que costumam deixar muitos espaços livres), enquanto a da direita está destinada aos beneficiários do gasto (com vagas que são objeto de disputas acirradas). Todos querem subir no ônibus e sentar do lado direito e ninguém quer descer nem passar para o lado esquerdo" (CEPAL, 1998, página 119).

O problema-chave, portanto, para a resolução da crise fiscal de um país, é a definição de como distribuir a incidência do ajustamento. Há uma vasta literatura, no debate sobre temas das finanças públicas, referente à existência de uma tendência "natural" ao aparecimento de déficits, em uma sociedade com grupos organizados. Isto tem a ver com o problema do *free rider* – expressão que poderia ser traduzida como "agente oportunista" –, comum a vários campos da teoria econômica.⁸ Esse problema resulta da existência de uma ação coletiva destinada a satisfazer um objetivo comum, com benefícios para todos os membros dessa comunidade, com a particularidade de que alguns indivíduos podem usufruir as vantagens dessa situação sem incorrer, porém, nos custos associados a isso.

Onde cortar?

Composição das despesas de OCC – Média 1995/1998

Item	Composição (%)
Poder Legislativo	1,4
Poder Judiciário	6,1
Poder Executivo	92,5
Ministério da Saúde	45,2
Ministério da Educação	8,5
Ministérios militares (a)	7,4
Ministério dos Transportes	7,3
Ministério da Previdência Social	4,8
Ministério da Reforma Agrária (b)	3,8
Ministério da Ciência e Tecnologia	3,5
Outros ministérios	12,0
Total	100,0

(a) Inclui o EMFA e os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

(b) Inclui o Ministério da Agricultura.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na segunda metade dos anos 1990, um dos grandes "vilões" do déficit público foi o aumento das despesas de OCC do governo central. O cidadão comum, lendo as matérias sobre a dimensão do desequilíbrio fiscal, pode muitas vezes julgar que esse desequilíbrio decorre de puro e simples desperdício. Trata-se, porém, de uma análise simplista da realidade. Quando o governo, em 1998, na elaboração do orçamento de 1999, premido pela necessidade de fazer um ajuste fiscal duro para reconquistar a confiança na política econômica que tinha sido em parte perdida, teve que fazer cortes no OCC, defrontou-se com o fato de que cada item do orçamento tinha defensores com argumentos legitimamente válidos. Preservar a área da saúde é uma reivindicação legítima do ministro da pasta, em qualquer país do mundo, assim como o investimento na educação, a recuperação de estradas a cargo do ministério dos transportes, a realização da reforma agrária etc. A questão-chave é como enquadrar todas essas aspirações em um orçamento que é sempre inferior à soma das demandas. A decisão acerca da alocação dos recursos da proposta orçamentária, é do Presidente da República, como chefe do poder executivo, cabendo ao legislativo a possibilidade de reanear despesas de um órgão para outro, por ocasião da votação posterior do orçamento.

⁷ Sobre este ponto, ver Franco (1995a).

⁸ Uma outra definição do *free rider* é considerá-lo o "agente que pega carona no esforço dos outros".

O “bem público”, isto é, o *benefício*, neste caso, é o equilíbrio fiscal ou, alternativamente, a estabilidade da relação dívida pública/PIB, entendidos como um “bem” por constituírem um marco adequado para o crescimento econômico e elemento importante – embora não suficiente – para a obtenção ou manutenção da estabilidade de preços. O *custo* para que isso seja possível é a taxa específica incidente sobre cada agente econômico em particular.

Como se sabe, um dos problemas típicos da literatura de finanças públicas é o de como ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, já que é impossível determinar, *a priori*, o benefício efetivo que cada indivíduo derivará de sua utilização. Estando a favor do ajustamento e da estabilidade de preços, os agentes, individualmente considerados, tendem a evitar arcar com o ônus do ajustamento, pressionando o poder executivo para “ficar de fora” desse esforço coletivo. Para entender a lógica desse comportamento, iremos adotar as seguintes hipóteses:

a) A existência de um desequilíbrio orçamentário é vista pela maioria dos agentes econômicos como um problema, pelo risco desse desequilíbrio ser financiado pelo imposto inflacionário.⁹

b) O desequilíbrio resulta de um somatório de decisões fiscais específicas, entendidas como a realização de uma despesa e/ou a concessão de uma isenção tributária que beneficia um grupo particular dentro do setor público – por exemplo, o funcionalismo – ou fora dele – como os fornecedores de produtos ou os empresários que gozam alguma renúncia fiscal.

c) O desequilíbrio pode ser resolvido através da aprovação de medidas em favor do ajustamento, tais como a redução ou eliminação de despesas e o aumento ou criação de um tributo, incidindo sobre um agente ou conjunto de agentes econômicos.

d) A diminuição ou o desaparecimento do desequilíbrio fiscal implicam minorar o risco de que cada agente em particular seja chamado a “pagar” o imposto inflacionário.

Os agentes, portanto, preferem uma combinação pela qual o imposto inflacionário desapareça, mas o benefício específico de cada agente permaneça. Desse modo, a difusão dessas atitudes defensivas gera uma forma de “*falácia de composição*” pois, embora para cada indivíduo seja possível reduzir o déficit público, sem que ele venha a ser penalizado – desde que “os outros” incorram no sacrifício –, é obviamente impossível obter esse resultado, preservando os benefícios de todos os indivíduos.

A coexistência, de um lado, de um *benefício específico expressivo* recebido por cada categoria beneficiada e, de outro lado, um *custo específico pequeno*, representado pela parte que caberia do imposto inflacionário a essa categoria, gera como resultante, para cada agente que recebe benefícios, a recusa à redu-

ção do “seu” benefício específico. Isto porque o benefício é maior do que a parcela individual do eventual “rateio” do imposto inflacionário pela sociedade como um todo. Conseqüentemente, a vantagem derivada da estabilidade de preços, para o agente que recebe um benefício fiscal, é menor do que o prejuízo acarretado pela queda ou eliminação do benefício fiscal ou tributário específico que é por ele usufruído.

“Eu quero papel-moeda”

Um dos problemas enfrentados pelas autoridades econômicas no Brasil – e muitas vezes também em outros países – é que os políticos da base de apoio parlamentar do governo querem receber os bônus dos bons resultados da política econômica, mas tentam evitar os ônus desta, negando-se a apoiar algumas das medidas do governo do qual formam parte. No início dos anos 1990, por exemplo, uma influente liderança política da base de sustentação do Presidente da República naquela ocasião, reclamando das promessas de verbas não cumpridas que a equipe econômica aceitara colocar no orçamento, mas não liberava – o que era expediente comum de controle fiscal –, declarou que não bastavam novas promessas no orçamento e sim o cumprimento deste, dizendo: “Não quero dinheiro no papel. Eu quero papel-moeda.” A frase simboliza as dificuldades envolvidas na adoção de uma estratégia de ajustamento fiscal.

Nesse raciocínio, estamos supondo que existe alguma forma de racionalmente no acesso aos “guichês” do Tesouro e que este atende apenas a alguns agentes, ficando outros de fora. Se esses guichês fossem abertos para todos da mesma forma, ter-se-ia um “jogo de soma zero”, já que à distribuição homogênea do imposto inflacionário corresponderia um perfil, também homogêneo, dos benefícios. A paralisia que resulta da *assimetria* entre custos e benefícios é explicada pelo fato de que os grupos de beneficiados costumam ter força política suficiente para bloquear as iniciativas destinadas a cortar seus benefícios, mas não têm o poder de impor uma taxa direta ao resto da sociedade, o que pode gerar uma tendência ao desequilíbrio entre receita e despesa.

O problema não se restringe ao fato de nenhum grupo social ter condições de impor uma taxa específica aos demais, para financiar a despesa – ou a isenção – da qual o grupo se beneficia, já que também não há estímulos para que ele atue desse modo. Ou seja, não é apenas uma questão de falta de força política, mas também de ausência de incentivos, já que cada grupo atua a favor de si mesmo, mas não *contra* os outros, nem contra as concessões fiscais que outros grupos podem ter.

⁹ O raciocínio pressupõe que a distribuição do imposto inflacionário é homogênea entre todos os indivíduos. Isso, entretanto, não corresponde plenamente à realidade, já que alguns agentes se protegem melhor do que outros da inflação. A simplificação visa evitar complicações desnecessárias para o argumento.

Imagine o leitor, por exemplo, o debate acerca da inclusão, no orçamento, de uma verba que beneficie com um subsídio algum setor específico. Evidentemente, esse setor estará disposto a se mobilizar intensamente, fazendo *lobby* junto aos parlamentares, para que a verba seja aprovada. Ao mesmo tempo, dificilmente alguém vai se mobilizar para votar contra a concessão dessa verba, já que nenhum grupo social em particular é afetado negativamente por ela. A proliferação desse tipo de comportamento, contudo, tem como resultante natural a tendência ao surgimento de um desequilíbrio. O poder executivo, portanto, sofre pressões localizadas poderosas no sentido de impedir cortes de gastos ou de isenções, sem que, em contrapartida, surjam pressões equivalentes na direção contrária, o que tende a paralisá-lo, impedindo que reaja à altura da gravidade da situação de desequilíbrio que pode estar sendo criada.

A MULTIPLICIDADE PARTIDÁRIA E A DISTORÇÃO DA REPRESENTAÇÃO REGIONAL

Multiplícidade partidária e bloqueio fiscal

A situação antes descrita corresponde a um impasse, associado à existência, no Congresso, do que se qualifica como "coalizões bloqueadoras" das iniciativas governamentais em favor do ajuste. Uma situação de "bloqueio fiscal" pode ser definida como um contexto no qual:

a) O governo não tem sustentação parlamentar para conseguir manter uma política de ajustamento o tempo necessário para que esta dê frutos;¹⁰

b) Os grupos prejudicados pelo ajuste têm poder de veto sobre as iniciativas oficiais.

c) Há uma grande dificuldade, da parte de setores expressivos da sociedade e do Congresso Nacional, em perceber os custos que representa para o país a ausência da adoção de medidas de ajustamento.

As dificuldades para a aprovação dessas medidas aumentam com a substituição de "prioridades negativas" por parte de grupos sociais, com poder de representação direta ou de influência sobre os parlamentares.

Suponha-se, à guisa de exemplo, que uma categoria com força no partido A tenha um forte interesse em evitar a aprovação de uma medida de ajustamento, aqui chamada de "proposta 1", que implicaria uma perda de renda para ela, seja pela redução do gasto público, seja pelo aumento da carga tributária sobre essa categoria. Admita-se que esta seja indiferente à votação de uma segunda medida, aqui chamada de "proposta 2", que implica prejuízos para uma outra categoria, com força de representação no partido B e que é indiferente à "proposta 1".

Isoladamente, nenhuma das duas categorias teria força para evitar a aprovação da legislação em discussão. Entretanto, se os partidos A e B unirem esforços, juntos podem votar reciprocamente em favor dos interesses do outro, impedindo a aprovação tanto da primeira como da segunda proposta. Isso porque os membros de A ajudariam os membros de B na votação correspondente, em troca do apoio dos membros de B na votação de interesse de A.

No caso brasileiro, a dificuldade para a aprovação de medidas de ajustamento fiscal, que costumam ser impopulares, é acentuada pelo quadro de fragmentação partidária, que dificulta a formação de maiorias estáveis e coesas (Tabela 12.1).¹¹ Mesmo que formalmente um governo possa ser aprovado por uma coalizão de vários partidos, se a harmonia e o apoio amplo dentro de um mesmo partido já são difíceis de obter, isso é mais complexo ainda quando um governo se sustenta no apoio de vários partidos. Isto porque, por um lado, contar com um apoio *genérico* amplo de partidos é importante para ter condições de governar o país, mas por outro, porém, quanto mais amplo é esse apoio, mais difícil é obter consenso entre os partidos para o apoio a questões *específicas* que estejam sendo discutidas. As votações tendem então a ter resultados que envolvem combinações de apoios que se modificam no tempo, com algumas propostas sendo aprovadas com os votos de A, B e C, outras com o voto de B, C e D; e assim sucessivamente, compondo maiorias instáveis e pouco sólidas.

A Tabela 12.1 dá uma idéia dos problemas que um governo deve enfrentar no Brasil para conquistar apoio às suas propostas, no parlamento. Os traços mais marcantes do quadro exposto, referente às eleições realizadas no final de 1998 - que deram origem aos mandatos iniciados em 1999 - são os seguintes:

a) Nenhum partido, isoladamente considerado, chegava a ter 25% do total de deputados.

b) O partido do Presidente da República, eleito com mais de 50% dos votos, tinha menos de 20% dos deputados.

c) Havia 18 partidos com representação na Câmara dos Deputados.

d) Para aprovar uma mudança constitucional, que requer o apoio de pelo menos 3/5 do Congresso - no caso dos deputados, 308 votos -, era necessário formar uma coalizão entre pelo menos 4 partidos.

e) Em um universo de 513 parlamentares, havia 6 partidos com mais de 30 deputados e 9 partidos com mais de 10 deputados.

Esse panorama contrasta fortemente com o de países com uma história de décadas - às vezes, até mesmo séculos - de vigência ininterrupta da democracia e portanto com sistemas políticos consolidados e um pequeno número de grandes partidos e onde a negociação política no parlamento é, de certo modo, mais fácil e/ou a obtenção de um certo grau de consenso é mais factível.

¹⁰ Cabe notar que a noção de "sustentação parlamentar", neste caso, refere-se ao apoio efetivo da bancada oficialista às propostas do governo. Muitas vezes, um governo pode ser formalmente majoritário na composição parlamentar, mas se na prática parte dessas base de deputados e senadores vota contra o governo em assuntos importantes, a maioria formal é pouco relevante.

¹¹ Cabe registrar que esta é a opinião dos autores, embora baseada em parte da literatura. Outra parte da literatura, contudo, não atribui maior relevância a essa fragmentação, argumentando, entre outras coisas, que muitos dos partidos menores tendem a compor com o governo. O fato, nos parece, de qualquer forma, é que a barganha política se torna mais difícil em circunstâncias em que a multiplicidade de partidos é grande. Para uma abordagem contrária a esse ponto de vista, ver Nicolau (1996).

TABELA 12.1
Distribuição das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados - 1999

Partidos	Deputados	Participação (%)
PFL	105	20,5
PSDB	99	19,3
PMDB	82	16,0
PPB	60	11,7
PT	58	11,3
PTB	31	6,0
PDT	26	5,1
PSB	19	3,7
PL	12	2,3
Outros (a)	21	4,1
	513	100,00

(a) Corresponde à representação de 9 partidos.

Política fiscal e representação regional

Às questões comentadas, soma-se no Brasil a existência de uma série de distorções, relacionadas com a composição da Câmara dos Deputados, em função da existência de um piso alto e de um teto baixo para a representação parlamentar por estado. O resultado disso pode ser visto na Tabela 12.2.

A distorção originou-se do chamado "pacote de abril" de 1977, quando o governo da época, valendo-se das possibilidades legais permitidas pelo regime de exceção, fechou temporariamente o Congresso Nacional, introduzindo uma série de mudanças. Uma delas foi a adoção de um piso elevado para a representação dos estados menores - em que a ARENA, o partido do governo na fase do bipartidarismo, era mais forte -, acompanhada de um teto para a representação de São Paulo - em que o MDB, a oposição da época, era majoritário. A distorção foi posteriormente agravada, na fase de redemocratização do país, por ocasião da aprovação da Constituição de 1988, que aumentou o piso da representação dos estados menores e transformou territórios - com representação menor - em estados.¹²

¹² A palavra "distorção" envolve um conteúdo crítico. O tema, porém, admite certa controvérsia. A argumentação em favor do sistema de um piso elevado, combinado com o teto para a representação paulista, é feita pelos seus defensores em nome do federalismo e se baseia no princípio de que os estados menores devem contar com um contrapeso ao poder econômico de São Paulo, para não serem "esmagados" pelos interesses deste. O contra-argumento é que essa é justamente a razão da representação igualitária no Senado Federal, o que dilui a força dos estados mais fortes.

TABELA 12.2
Distribuição das bancadas e do eleitorado por estado - 1998

Estado	Composição da Câmara		
	Eleitorado (%)	Deputados	(%)
Norte	5,8	57	11,3
Roraima	0,8	8	1,6
Paraná	0,2	8	1,6
Maranhão	0,2	8	1,6
Piauí	0,2	8	1,6
Acre	0,3	8	1,6
Amazonas	1,3	8	1,6
Pará	3,0	17	3,3
Nordeste	26,9	151	29,4
Rio Grande do Norte	1,6	8	1,6
Bahia	7,5	39	7,5
Maranhão	2,8	18	3,5
Piauí	1,7	10	1,9
Ceará	4,1	22	4,3
Pernambuco	4,8	25	4,9
Parabá	2,1	12	2,3
Alagoas	1,3	9	1,8
Sergipe	1,0	8	1,6
Centro-Oeste	7,2	49	9,7
Distrito Federal	1,2	8	1,6
Tocantins	0,6	8	1,6
Goiás	2,8	17	3,3
Mato Grosso	1,4	8	1,6
Mato Grosso do Sul	1,2	8	1,6
Sudeste	44,3	179	34,7
Espírito Santo	1,8	10	1,9
Rio de Janeiro	9,4	46	9,0
Minas Gerais	11,1	53	10,3
São Paulo	22,0	70	13,5
Sul	15,8	77	14,9
Paraná	6,0	30	5,8
Santa Catarina	3,3	16	3,1
Rio Grande do Sul	6,5	31	6,0
Total	100,0	513	100,0

Com isso, atualmente, um estado como Roraima, com 0,2% do eleitorado, elege 8 deputados, ou 1,6% do total da câmara, enquanto o estado de São Paulo, com 22,0% do eleitorado, elege 70 deputados, ou 13,5% do total, o que significa dizer que, proporcionalmente, o voto de um eleitor de Roraima tem um valor 13 vezes maior do que o de um paulista.¹³

Os 11 estados que têm o piso mínimo de representação por estado correspondem a 9,8% do eleitorado, mas têm 88 lugares na câmara, ou 17,1% do total. Portanto, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – onde os 11 estados se localizam – estão super-representadas, pois com menos de 40% do eleitorado, reúnem a maioria absoluta dos deputados – 257 ao todo.

A importância disso é dupla. Por um lado, no terreno político, a correção dessa distorção que afeta o princípio de “um homem, um voto”, exigiria a redução do piso da representação por estado, redução essa à qual, naturalmente, as regiões que perderiam representação se opõem. Por outro, no terreno econômico, as bancadas regionais – em geral, mais coesas do que os partidos – das áreas geográficas super-representadas tendem a ter um peso decisivo no momento de decidir a alocação dos recursos e a eventual incidência dos custos de um ajustamento. Isso lhes permitiu, tradicionalmente, bloquear as recorrentes iniciativas de vários governos no sentido de, por exemplo, diminuir os incentivos fiscais que beneficiam essas regiões, o que dificulta os esforços de ajustamento do setor público.

Instituições, democracia, persuasão

Em capítulos anteriores, discutimos os problemas que podem decorrer da observação de déficits elevados por um longo período de tempo, devido ao risco de aumento dos preços e/ou do crescimento sistemático da relação dívida/PIB. Neste capítulo, em contrapartida, tentamos mostrar para o leitor que, independentemente dos erros de política econômica que os governos possam cometer, o resultado fiscal de um país pode não ser o que as autoridades desejam, tendo em vista que há uma série de agentes econômicos, políticos e sociais que, pressionando por verbas públicas ou por isenções fiscais, diretamente ou por meio dos seus representantes, influenciam a situação das contas públicas.¹⁴ A superação dos desequilíbrios que decorrem da combinação de pressões por mais gastos e menos impostos está longe de ser um desafio trivial. Em qualquer país, a solução desses problemas, nos limites da de-

¹³ Um caso digno de citar é o que aconteceu com o estado de Goiás que tinha 3 senadores e 17 deputados antes da Constituição de 1988. Com a criação do Distrito Federal (DF) e do estado de Tocantins, o mesmo espaço geográfico e praticamente a mesma população passaram a ter, poucos anos depois, uma representação muito maior, de 9 senadores – 3 por estado, incluindo Brasília – e 33 deputados – os 17 originais e o piso de 8 de cada nova unidade.

¹⁴ Sobre essas questões, recomenda-se também a leitura de Alesina e Drazen (1991).

mocracia, exige uma correta percepção da natureza política da questão, além de uma boa dose de paciência, à espera de que a situação fiscal possa melhorar gradualmente, com base nas iniciativas que o governo pode tomar.

O trâmite legislativo

Muitas das demandas que por vezes são feitas ao governo deixam de levar em conta que, em matéria de legislação, quem tem a última palavra é o Congresso Nacional. É importante entender quais são os instrumentos legais que o governo tem para atuar. O de uso mais simples é a medida provisória, que pode ser utilizada para uma série de iniciativas e passa a ter força de lei no momento da sua edição, mas só tem validade por um mês. Isso significa que, a cada 30 dias, o governo deve reeditar a medida, que pode ser aprovada ou revogada mediante *quorum* simples – metade mais um dos parlamentares presentes. A mesma maioria simples aprova os denominados projetos de lei, que nesse caso são transformados em lei. A diferença entre a medida provisória e o projeto de lei é que este não tem validade enquanto não é aprovado, ao contrário do que ocorre com aquela, conforme já frisado.

Muito mais difícil é a aprovação de uma emenda constitucional. Esta requer o apoio de pelo menos três quintos dos parlamentares de cada uma das duas casas legislativas, em duas votações em cada casa. Há dois pontos que convém enfatizar. Primeiro, que uma emenda constitucional só vai à votação depois de passar pelas comissões temáticas do Congresso, que fazem uma espécie de “triagem”, discutem as questões técnicas e legais pertinentes e eventualmente fazem ajustes na emenda original, antes do encaminhamento da nova versão para votação em plenário. E, segundo, que, ao contrário das medidas provisórias e dos projetos de lei, a exigência é de *quorum* qualificado, isto é, três quintos dos parlamentares, independentemente destes estarem presentes ou não. Da mesma forma que no caso das leis, uma emenda constitucional pode se desenvolver em várias votações, já que os pontos mais polêmicos são votados isoladamente. Uma emenda pode ser aprovada na íntegra em primeira instância, mas se algum ponto for destacado e derrubado, a emenda como um todo pode ficar comprometida.

Muitas vezes, uma emenda constitucional afeta a legislação que a ela está subordinada. Parte desses assuntos, em função do que reza a mesma Constituição – que não pode tratar de todos os detalhes pertinentes a um tema –, deve ser objeto do que se chama de “lei complementar”. Uma lei complementar é uma lei como as demais, com duas diferenças, porém: a) trata de temas supostamente mais relevantes do que os das leis ordinárias e b) por isso, para ser aprovada, exige *quorum* qualificado de metade mais um dos parlamentares – e não de metade mais um dos que estão presentes no plenário.

Por último, cabe lembrar que o orçamento é uma lei, que diz onde o governo deve gastar os recursos. Entretanto, ele é meramente autorizativo. Isso significa que o governo não pode gastar, por exemplo, em um ministério mais do que está no orçamento – já que não tem autorização para isso –, mas pode gastar menos. Frequentemente, portanto, os governos se valem dessa prerrogativa, como forma de controlar o gasto público. Isso serve aos objetivos fiscais de controle do déficit, mas é ruim por retirar certa importância do papel dos parlamentares, que são os que têm delegação popular direta para decidir como se gastam os recursos públicos. O ideal seria que o Congresso aprovasse um orçamento ajustado e que todos os recursos orçados pudessem ser gastos.

O reconhecimento da necessidade de solucionar uma série de carências de um país – que frequentemente implicam aumentar o gasto público – não deve ser um óbice a que o equilíbrio fiscal seja atacado pelos governos. Em outras palavras, em que pese a já mencionada importância de os economistas e de o público em geral entenderem a natureza política das questões fiscais, isto não pode ser compreendido como um sinal de que um governo não deve se empenhar no esforço por manter o déficit público sob estrito controle. O exemplo internacional é claro a esse respeito. De fato, depois de, na média de 1981/1995 o déficit público nominal médio dos países da União Européia ter sido de 4,7% do PIB, ele caiu para 2,6% do PIB, em média, durante 1996/1999, com tendência sistematicamente declinante desde 1993. Nos Estados Unidos, por sua vez, o déficit médio foi de 2,9% do PIB durante 1981/1995 e o resultado fiscal – favorecido pela prosperidade que a economia norte-americana viveu nos dois governos do Presidente Clinton – melhorou a tal ponto na década de 1990, que tem sido inclusive superavitário nos últimos anos.

A longo prazo, como já foi dito, a única forma possível de atingir uma situação de equilíbrio fiscal sustentável é através do crescimento econômico. Isto porque, mesmo que a curto prazo possam ser feitos cortes, é natural que, com o tempo, o gasto público aumente, pela maior demanda da população por serviços como saúde e educação e pelos compromissos do sistema de seguridade social, associados à necessidade de sustentar um contingente cada vez maior de aposentados, em função do envelhecimento natural da população. No caso brasileiro, adicionalmente, dada a dimensão que assumiu a taxa de juros na segunda metade dos anos 1990, é muito provável que, tomando como referência a relação despesa de juros/PIB de 1998/1999, uma das fontes principais de redução do déficit público na década de 2000 seja a diminuição desse gasto, em um contexto de queda dos custos financeiros.

Ao mesmo tempo, é necessário reforçar os mecanismos de controle do resultado das contas públicas. Nesse sentido, uma saída para a perpetuação de déficits, resultantes da natureza não-cooperativa das disputas por recursos orçamentários, saída essa adotada por alguns países, tem sido a criação de

mecanismos legais de ajustamento, como a definição de um cronograma de redução do déficit – como ocorreu nos Estados Unidos – ou a imposição de tetos para o equilíbrio fiscal – como nos países europeus que assinaram o tratado de Maastricht postulando uma unificação monetária e que para se credenciar à adesão ao euro tiveram que ajustar o seu déficit a um máximo de 3,0% do PIB. Tais medidas constituem passos importantes na direção do desenvolvimento de instituições compatíveis com uma sustentação duradoura de um quadro de equilíbrio fiscal ou de estabilidade – e, eventualmente, de declínio – da relação dívida pública/PIB. Outra proposta mais radical, aventada recentemente em foros acadêmicos internacionais, tem sido a criação de algo como um “conselho fiscal” ou “conselho orçamentário”, nos moldes de um banco central independente, que funcionasse como uma espécie de “quarto poder” e zelasse pelo cumprimento do equilíbrio fiscal, através da elaboração de um orçamento ajustado. Esta última proposta, porém, não tem avançado além das fronteiras da academia, provavelmente por eliminar o papel tanto do poder executivo como do legislativo, na definição a respeito da alocação dos recursos públicos.

Por outro lado, qualquer dessas propostas – desde a definição de tetos até sugestões mais ousadas, como a mencionada anteriormente – fica condicionada à obtenção de um certo grau de apoio político às medidas pró-equilíbrio fiscal. De fato, a base jurídica de uma sociedade é o reflexo da correção de forças existente nessa coletividade. Seria, portanto, provavelmente inútil pretender impor a esta, através de técnicas legais, regras que não contem com o amparo, se não de toda, pelo menos de parte substancial dessa coletividade que a legislação pretende regular.

“TEM QUE TER RECURSOS PARA TUDO”

Na campanha eleitoral para a Presidência da República, no Brasil, em 1998, os jornais noticiaram a existência de uma suposta polêmica entre, de um lado, setores políticos ligados ao presidente Fernando Henrique Cardoso, então candidato à reeleição; e, de outro, algumas autoridades da área econômica. Os primeiros estariam querendo que o candidato se compromettesse com o aumento dos recursos destinados aos setores sociais, caso fosse eleito para um segundo mandato. Já as autoridades econômicas veriam com preocupação esse tipo de demanda, por considerar que a satisfação das mesmas não seria compatível com a necessidade de promover uma redução do déficit público, que era de 8% do PIB. Na ocasião, a imprensa atribuiu ao então presidente do Banco Central a tese de que não haveria recursos para cumprir os compromissos que os responsáveis pela campanha eleitoral estavam querendo levar o Presidente da República a assumir. Diante disso, o líder de um dos partidos de sustentação da base parlamentar do governo teria questionado o presidente do Banco Central, declarando que “tem que ter recursos para tudo”.

O episódio é emblemático dos tipos de conflitos que tendem a surgir, em uma campanha eleitoral, entre a lógica de quem, no terreno político, quer ganhar as eleições – para o que me-

didas impopulares, como corte de gastos ou aumento de impostos, não são uma boa receita – e a lógica de quem tem como função zelar pela defesa da estabilidade monetária e conhece os limites (*constraints*) impostos pela realidade econômica.

É natural que idéias como a de que há uma hierarquia de prioridades, ou de que as demandas sociais devem ser condicionadas ao respeito à restrição orçamentária, não contem com grande simpatia da parte de quem está disputando uma eleição proporcional para deputado, por exemplo, em que a ênfase da campanha é inevitavelmente no sentido de atender aos pleitos da base eleitoral de cada candidato. Essa postura representa a procura do que – na definição irônica de José Serra – seria “uma espécie de ótimo parietano: qualquer medida é boa se, e somente se, beneficia alguns setores da sociedade, sem trazer prejuízos a nenhum outro” (Serra, 1989, página 104). Os ocupantes de cargos majoritários, porém, defrontam-se com a falta de recursos e tendem a ter uma avaliação mais abrangente e ponderada da situação, que procura compatibilizar o atendimento das reivindicações sociais, com a necessidade de manter as finanças públicas sob controle. Isso implica, necessariamente, fazer escolhas e hierarquizar prioridades.

Não basta aos técnicos do governo cientes, por dever de ofício, das limitações da realidade, defender as suas idéias a respeito da necessidade de praticar políticas fiscais austeras. É preciso, também, que eles sejam convincentes na tarefa de explicar a necessidade dessa austeridade, tanto diante da opinião pública em geral, como das autoridades eleitas em particular. A respeito disto, vale lembrar a conclusão do ex-ministro Roberto Campos, no seu livro de memórias (“A lanterna na popa”), no qual lamenta que sua capacidade de compreensão e de previsão tenha sido “... muito superior à minha capacidade de persuasão”. O desafio dos técnicos, portanto, é não apenas fazer diagnósticos corretos, mas também conseguir que seus pontos de vista sejam endossados por aqueles que detêm o poder político de decidir. Em outras palavras, espera-se que as autoridades econômicas façam boas análises, mas também que desenvolvam o que merece ser chamado de “a arte da persuasão”.

Sugestão de leitura para o aluno: O artigo de Diniz (1995) discute o tema da governabilidade e sua relação com as políticas públicas.

Leituras adicionais para o professor: CEPAL (1998) apresenta um panorama abrangente da situação fiscal e dos diversos temas específicos a isso associados, tendo como referência o contexto latino-americano. O texto de Dornbusch e Edwards (1990) é uma referência obrigatória na discussão sobre populismo na América Latina.

QUESTÕES

1. Qual é a lógica política de, em um contexto de restrições fiscais, no Brasil, se privilegiar o reajuste dos benefícios previdenciários, em detrimento do aumento de salário dos funcionários públicos?

2. Quando se analisam as curvas de evolução da popularidade do governo ao longo do tempo, nota-se, em geral, que esta declina em maio e nos meses imediatamente subsequentes. Qual é a sua interpretação para esse fato?

3. Suponha a existência de uma população na qual os salários dos indivíduos são homogêneos por grupo de renda, isto é, onde todos os indivíduos de um mesmo grupo de renda recebem exatamente o mesmo rendimento. A distribuição da renda mensal e do número de indivíduos de cada grupo é exposta a seguir:

Grupos de renda	Renda individual (R\$)	Número indivíduos (x1000)
A	1035	1345
B	3041	501
C	8111	100

Nessa economia, as alíquotas marginais de tributação são as seguintes:

Faixas de renda (R\$)	Alíquota marginal (%)
0 – 1000	isenção
> 1000 – 2500	10
> 2500 – 5000	20
> 5000	30

- a) Qual é a receita de tributação da pessoa física nessa economia?
- b) Admitindo que o imposto de renda não possa ser sonegado e que portanto o aumento das alíquotas gere um incremento da mesma proporcão da receita, qual seria a variação desta, em percentagem, se todas as alíquotas fossem elevadas em dois pontos percentuais, mantendo a isenção da primeira faixa, até R\$1.000?
- c) Qual seria o aumento da receita, em relação a (a), se, mantendo as alíquotas marginais até R\$1.000, R\$2.500 e R\$5.000 em 0, 10 e 20%, respectivamente, a alíquota marginal superior aumentasse em 10 pontos percentuais, até 40%?
- d) Confrontado com a necessidade de aumentar a receita, se você fosse Presidente da República, qual seria o raciocínio que poderia levá-lo a escolher a alternativa (c) em vez da (b), embora o aumento da receita em (c) seja menor?
4. No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, como se explica que parte da oposição tenha votado a favor do governo no projeto que definiu o patrimônio declarado como base para o pagamento de desapropriações da reforma agrária, contra a posição de parte da bancada oficialista?

5. Explique a seguinte afirmação: "As regiões Norte e Nordeste têm pouco mais de 30% do eleitorado, mas, se unidas, elas têm poder de veto na Câmara dos Deputados, em caso de votação de uma proposta de emenda constitucional" (Sugestão: Observe a Tabela 12.2.)
6. Um deputado paulista representa um certo número médio de eleitores. Já um deputado de Koraima representa um número muito menor. Consequentemente, pode-se dizer que um eleitor de Koraima tem um poder de representação (deputados por eleitorado) x vezes superior ao de um eleitor paulista. Qual é o número que mais se aproxima de x ? (Sugestão: Observe a Tabela 12.2.)
 - a) 2
 - b) 10
 - c) 50
 - d) 100
7. De quantos partidos se precisava, no mínimo, em 1999, à luz da Tabela 12.1, para aprovar uma emenda constitucional na Câmara dos Deputados?
8. A coligação que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso para seu segundo governo foi composta pelo PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB. Com base na Tabela 12.1, calcule quantos votos poderia ter, na Câmara, uma emenda constitucional referente a uma matéria polêmica, admitindo uma margem normal de abstenção de 5% e contando com o voto contrário, entre os parlamentares presentes no plenário, de 3% dos representantes do PSDB, 5% do PFL, 20% do PMDB, 10% do PPB e 15% do PTB. Quantos deputados votariam a favor da emenda? Use as regras de aproximação estatística para os números inteiros. A emenda constitucional poderia ser aprovada?

CAPÍTULO 13

A Lógica da Privatização e o PND

"Quando as circunstâncias mudam, eu mudo também. E o senhor?"

(Frase atribuída a John M. Keynes, em resposta a quem o acusara de ter emitido uma opinião diferente de um ponto de vista que ele mesmo tinha defendido anteriormente.)

"Privatizar uma empresa estatal e financiar gasto corrente é como vender um apartamento e usar o dinheiro para ir passear na Europa."

(Mário Henrique Simonsen)

Nos anos 1970, no panorama latino-americano, o serviço de telefonia brasileiro era um dos melhores da região. Uma ligação internacional era completada rapidamente, em contraste com a espera que uma ligação similar implicava, por exemplo, na Argentina. Vinte anos depois, a Teletel – empresa de serviços de telefonia do Rio de Janeiro – tinha se transformado em um caso exemplar de ineficiência e o habitante dessa cidade tinha enormes dificuldades, mesmo para completar ligações locais. Em outros estados, em maior ou menor grau e com honrosas exceções, a situação era similar.

Como se chegou a esse ponto? O investimento das empresas estatais foi um dos motores de crescimento da economia brasileira na segunda metade dos anos 1970, tendo tido ainda uma importância expressiva até o início dos anos 1980. Na "década perdida" de 1980, a variável foi perdendo fôlego, com conseqüências negativas tanto sobre o desempenho das próprias empresas, como sobre a economia como um todo, uma vez que elas se situavam, em muitos casos, em setores-chave para viabilizar um novo ciclo de crescimento, como, por exemplo, o setor de energia elétrica. É nesse contexto que a privatização – já transformada em um fenômeno mundial, depois do impacto que tinham tido na esfera internacional alguns casos paradigmáticos, como os do Chile e da Inglaterra – surgiu, no debate brasileiro, como uma saída para as dificuldades fiscais que estavam travando o desenvolvimento dessas empresas e, em última instância, do próprio país.

Neste capítulo, iremos discutir a gênese desse processo, bem como suas implicações, abordando temas como: Quais os motivos que levaram ao esgotamento do modelo de desenvolvimento que tinha nas empresas estatais um