

**CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DE  
CARÁTER CONCEITUAL E METODOLÓGICO**

## I. CONCEITO E OBJETIVO DA POLÍTICA FISCAL

### A. Introdução

1. De acôrdo com as ideias imperantes sobre as funções do Estado – congruentes com os postulados da economia clássica – as despesas do Governo e os tributos surgiam como elementos perturbadores da alocação ótima de recursos, sempre que para isso se confiasse integralmente no livre jogo das forças do mercado.
2. Entretanto, reconhecia-se a existência de alguns tipos de serviços de interesse geral, que não podiam ser fornecidos pelas atividades privadas, tendo o Estado de assumir a responsabilidade de provê-los.
3. A Ciência das Finanças preocupava-se com os problemas relativos ao financiamento e programação das despesas públicas e, com referência às receitas tributárias, recomendava que o sistema tributário fosse o mais neutro possível, de forma a não afetar a alocação dos recursos no âmbito do setor privado.
4. Nesse marco geral, desenvolveram-se extensas análises a respeito dos efeitos dos impostos no processo econômico. Tais análises foram enfocadas do ponto de vista basicamente microeconômico, com o objetivo de orientar a organização dos sistemas tributários de tal modo que os tributos produzissem o menor dano possível às atividades produtivas.
5. A grande crise dos anos 1930 caracterizou toda uma época de profundos desequilíbrios, que pareceram colocar em xeque as próprias bases do sistema capitalista. Contrariamente à crença otimista dos clássicos, observou-se que a economia do mundo não tinha uma tendência intrínseca à utilização plena dos recursos em todas as circunstâncias.
6. A Teoria Geral de Keynes, ao permitir a identificação do papel da insuficiência da demanda efetiva na gênese da crise, criou as bases

para um novo conceito das funções do Estado em relação ao sistema econômico.

7. Contudo, para esses efeitos, advertiu-se que não bastaria a utilização dos instrumentos clássicos, como a taxa de juros, senão que a correção dos fatores determinantes da crise exigia mecanismos mais diversificados e de ação mais direta.
8. O processo receita–despesa do setor público surge, assim, como um desses mecanismos, dos mais adequados ao cumprimento de tais funções corretivas. E a expressão política fiscal incorpora-se à literatura especializada para designar sua utilização como instrumento da política de estabilização.
9. Até então, o uso da expressão política fiscal tinha sido meramente acidental, sem possuir o significado de um conceito autônomo com objeto, metodologia e fins próprios. Com esse caráter, utilizou-a Seligman, aparentemente pela primeira vez, ao criticar os economistas alemães Schmoller e Wagner, por terem recomendado o uso dos impostos para obter certos objetivos extra-fiscais.<sup>1</sup>
10. Na forma em que foi apresentada na literatura econômica anglo-saxônica da fase pós-keynesiana, a política fiscal constituiu, não uma evolução em toda a importância da Ciência das Finanças, mas unicamente uma utilização parcial de seu instrumental para determinados objetivos.
11. Para isso, foi necessário realizar de novo as análises que vinham desenvolvendo os outros da fase anterior, com enfoque do ponto de vista macroeconômico, visando analisar a ação global do processo receita–despesa do setor público sobre algumas das macrovariáveis das políticas de estabilização. Assim, a preocupação pela neutralidade foi substituída, nesse caso, pelo propósito deliberado de utilizar o instrumental fiscal como um mecanismo de ação corretiva ou compensatória, em relação ao processo econômico.

<sup>1</sup> Na extensa literatura italiana sobre finanças públicas dessa época, não se usa a expressão política fiscal. A literatura francesa a utiliza mais com o significado estrito de política tributária, excluindo os aspectos relacionados com o financiamento e programação das despesas públicas.

12. São concordantes com essa problemática as definições dadas à política fiscal em vários trabalhos dessa etapa.<sup>2</sup> E, em muitos outros trabalhos, embora sem conter uma definição expressa, este conceito figura, implicitamente, como princípio de aceitação geral.
13. Sua característica fundamental reside em sua natureza finalista. A política fiscal é definida em função dos objetivos político-econômicos a que serve. Esta característica deriva não somente das posições teóricas que lhe deram origem, mas também das medidas de política econômica, tomadas pelos governos ou aconselhadas por diferentes instituições, para evitar e corrigir flutuações nos níveis da receita e dos preços.
14. Entretanto, o sentido teleológico que se pretende atribuir à política fiscal, vinculando-a exclusivamente aos objetivos de estabilização, gera limitações inconvenientes e inadequadas. As correções dos desequilíbrios cíclicos ou conjunturais não constituem os únicos objetivos da política econômica. Por outro lado, com o cumprimento dessa função corretiva não se esgotam as possibilidades operativas do instrumental fiscal.
15. Ao contrário, a pesquisa teórica e a experiência prática demonstram largamente que esse instrumental pode ser utilizado eficazmente para afetar o comportamento de variáveis-chaves de uma gama de

<sup>2</sup> A título de exemplo, são transcritas, a seguir, algumas definições desse gênero, traduzidas do inglês:

Otto Eckstein: "as variações nos impostos e as despesas que perseguem objetivos de curto prazo, como o pleno emprego e a estabilidade de preços, recebem a denominação de política fiscal... A teoria da política fiscal... deriva do esquema geral da análise da renda nacional". *Republic Finance*, Foundations of Modern Economics. Neutice Hall, Englewood Cliffs, 2<sup>nd</sup>. Edition, p. 101.

Gerhard Colm: "a política fiscal é concebida como fator de equilíbrio de instabilidade econômica". *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. New York: Oxford University Press, 1955. p.189.

Comissão Carter: "a política fiscal é o termo usado para descrever as mudanças nas alíquotas efetivas dos impostos e das despesas do governo, com o propósito de modificar a demanda agregada, visando manter o pleno emprego e os preços estáveis ou, em outras palavras, com o propósito de estabilização". *Report of the Royal Commission on Taxation*. Vol. II. The Use of the Tax System to Achieve Economic and Social Objectives. Ottawa, 1966. p. 24.

objetivos político-econômicos muito mais ampla que os incluídos no limitado campo da estabilização.

16. Ao alterar os fluxos de receita e os preços relativos dos bens, serviços e fatores, o instrumento fiscal afeta profundamente a alocação dos recursos e, portanto, o ritmo e direção das mudanças estruturais que caracterizam o processo de desenvolvimento.
17. E é precisamente essa a modalidade de emprego dos instrumentos fiscais que revestem maior interesse para as economias periféricas, como é o caso das da América Latina. Entretanto, apresentam-se a esse respeito dois tipos de problema: um, meramente formal, relacionado com o conceito de política fiscal; o outro, mais substantivo, referente às próprias bases teóricas que lhe servem de apoio.
18. Com respeito ao primeiro, propõe-se a seguinte questão: se a política fiscal significa o uso do processo receita-despesa do setor público para fins de estabilização, como se deveria designar seu uso quando se encontra referido a outros objetivos político-econômicos?
19. A resposta a essa pergunta comporta a opção entre: (a) adotar uma denominação diferente ou (b) ampliar o conteúdo do próprio conceito de política fiscal.
20. A primeira solução não parece aconselhável, uma vez que a expressão política fiscal já está consagrada e é difusamente utilizada, sendo concebida como um ramo da política econômica, assim como a teoria fiscal que lhe serve de suporte se insere, naturalmente, como um capítulo da teoria econômica.
21. Portanto, a segunda representa a opção obviamente mais conveniente. Ao ampliar, porém, a gama de suas funções e o conceito de política fiscal também tende a modificar de natureza.
22. Não sendo possível vincular tal conceito a determinados fins, restaria, como alternativa, fazê-lo em decorrência dos instrumentos que ele utiliza e de seus mecanismos de ação sobre o processo econômico.
23. É digno de menção o fato de que um número significativo de autores, em recentes trabalhos, já advertira sobre os inconvenientes de manter-se o conceito restrito de política fiscal e propuseram

definições que, de forma explícita ou implícita, ampliam sua ação para todo o campo da política econômica.<sup>3</sup>

24. Em todas essas definições, ressalta-se, como característica comum, a ênfase dada à natureza dos instrumentos que a política fiscal utiliza, sem vinculação específica com determinados objetivos político-econômicos. Nessa mesma linha de orientação, situa-se o conceito tal como adotado neste documento.
25. Entende-se que a política fiscal constitui um tipo de política econômica, concebida como o exercício do poder do Estado para optar entre objetivos econômicos alternativos e para, uma vez definidos os objetivos, escolher os meios ou instrumentos mais aptos para alcançá-los.
26. Em consequência, se pode falar de dois tipos de política econômica: uma relacionada à definição dos objetivos e a outra referente à escolha dos instrumentos.
27. A política fiscal constitui, pois, uma das políticas econômicas de tipo instrumental. Sua racionalidade se define no plano da eficácia operativa. É utilizável para a implementação de uma variada gama de objetivos econômicos, mas a determinação de tais objetivos não constitui um problema, mas sim um dado prévio e indispensável à correta definição de uma política fiscal dada.
28. Sob este conceito, a política fiscal é ateleológica e, em consequência, desprovida de qualquer conteúdo próprio de caráter ético, político

3 Alguns exemplos que ilustram tal afirmação, traduzidos do inglês: Carl Shoup: "A política fiscal, ou a política das finanças públicas, pode ser definida como o estabelecimento de valores que significam pagamento ao Governo ou do Governo". *Public Finance*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1970. p. 469; Richard Goode: "Política fiscal compreende o uso deliberado de impostos, despesas governamentais e operações de dívida pública para influir na atividade econômica da forma desejada". *Efficacy of Fiscal Policies*. Developing States, Fiscal and Monetary Problems in Developing States. New York: David Kravine, Editor, Frederick A. Praeger Inc. 1967. p. 232.

Victor Urquidí: "...o âmbito da política fiscal consiste no conjunto de medidas relativas ao regime tributário à despesa pública e ao endividamento interno e externo do Estado, assim como às operações e à situação financeira das entidades e dos organismos autônomos". *A Política Fiscal no Desenvolvimento Econômico da América Latina. Reforma Tributária para a América Latina*. II, Problemas de Política Fiscal, Programa Conjunto de Tributação OEA/BLD. Washington, D. C. Secretaria Geral dos Estados Americanos, 1969. p. 2 e 3.

ou ideológico. Esse conteúdo está presente na seleção dos objetivos que há de alcançar e não nos mecanismos mais aptos para atingi-los. Como ferramenta, a política fiscal possui virtualidades e limitações operativas. Sua racionalidade é de caráter formal e não depende da qualidade dos fins perseguidos.

29. O segundo problema que apresenta a ampliação das funções da política fiscal refere-se às bases teóricas que lhe servem de apoio.
30. A Teoria Geral de Keynes e suas posteriores análises forneceram as bases do arcabouço teórico em que se sustém a utilização da política fiscal como instrumento das políticas de estabilização. Não ocorre a mesma coisa com a utilização do instrumental fiscal para fins de desenvolvimento.<sup>4</sup>
31. Entretanto, as obras clássicas sobre Ciência das Finanças, com o propósito de oferecer normas para a determinação da capacidade contributiva, introduziram o princípio da tributação progressiva. Com isso, apontaram para a correção de um tipo de folha estrutural resultante da tendência à concentração social da renda e da riqueza.
32. Contudo, a preocupação com a distribuição da renda não se apresentara como uma dimensão inseparável da própria política de desenvolvimento. Tratava-se, antes, de um objetivo per se, oriundo de uma postura ética ante esse fenômeno econômico, inspirada em princípios que se convencionou em designar como de equidade de justiça fiscal.
33. Neste ponto, cabe assinalar que os estudos sobre a atividade financeira do Estado, realizados a partir do enfoque tradicional da Ciência das Finanças, não se extinguíram na fase pós-keynesiana. Tais estudos, enriquecidos graças a novas pesquisas, coexistem,

<sup>4</sup> "É assim que nos vemos compelidos a discutir política fiscal para o desenvolvimento econômico em um contexto amplamente divorciado do marco teórico da economia do desenvolvimento. Naturalmente, este é um dos principais contrastes entre as políticas fiscais estática e dinâmica. No primeiro caso, a teoria estática da política fiscal é uma extensão lógica da teoria estática Keynesiana, enquanto a política fiscal para o desenvolvimento econômico ainda não encontrou seu fundamento teórico". Alan Peacock; G. K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, New York, St. Martin's Press, 1971. p. 97 (tradução livre).

hoje em dia, com os do campo particular da política fiscal, os quais, por sua vez, já não se limitam ao mundo anglo-saxão, pois adquiriram âmbito universal.

34. À exceção dos campos da política de estabilização, as pesquisas limitaram-se à análise dos efeitos econômicos dos tributos do ponto de vista basicamente microeconômico, com escassa contribuição para a construção de uma teoria econômica capaz de oferecer um eficaz apoio na utilização da política fiscal como instrumento das estratégias de desenvolvimento.

## B. Instrumentos e ramos da política fiscal

35. Em razão das diversas modalidades que adotam os fluxos do processo receita–despesa do setor público e tendo em conta certos fatores de ordem institucional, propõe-se a subdivisão da política fiscal nos seguintes ramos e sub-ramos:

### 1 Política Orçamentária

#### 1.1 Política de Despesas Públicas

- a) Nível das despesas; e
- b) Estrutura das despesas.

#### 1.2 Política de Receitas ou de Financiamento das Despesas

- a) Nível das receitas tributárias;
- b) Nível das demais receitas correntes; e
- c) Nível da dívida pública.

### 2 Política Tributária

- a) Distribuição da carga tributária; e
- b) Efeitos dos tributos sobre o processo econômico.

36. O papel que, em cada país, se atribui ao setor público no conjunto do sistema econômico e, portanto, a magnitude relativa das despesas governamentais como proporção da Despesa Nacional, constitui um marco determinado por fatores históricos, sociais e políticos fora de alcance das políticas econômicas de tipo instrumental.

37. Em consequência, considera-se desprovida de objetividade qualquer tentativa de teorizar, do ponto de vista da política fiscal, a respeito da magnitude relativa das despesas públicas na busca da determinação de níveis ótimos.
38. Obviamente, a definição do nível das despesas constitui objeto específico da política fiscal. Mas seu raio de ação está determinado pelos limites impostos pelos fatores que condicionem a posição relativa do setor público, como componente que é da organização político-econômica do país.
38. Dentro de tais limites, as oscilações do nível das despesas governamentais constituem uma das variáveis-chaves da política de estabilização, especialmente as de caráter compensatório, orientada para a preservação dos níveis de renda e emprego.
40. Apresenta-se, também, especialmente vinculada aos objetivos de estabilização, a política de receitas, que é entendida aqui como um sub-ramo da política orçamentária, que se ocupa de escolha das fontes alternativas de recursos para o financiamento das despesas públicas.
41. Caso se decida expandir as despesas a uma taxa superior do crescimento vegetativo das receitas correntes, surgem duas alternativas:
  - a) reduzir ou suprimir o déficit potencial, mediante ampliação das receitas correntes e particularmente, das receitas tributárias; e
  - b) admitir, parcial ou totalmente, o déficit potencial e procurar a forma de financiá-lo.
42. A opção entre ambas as alternativas tem fundamental importância para a política de estabilização do nível dos preços e constitui o aspecto da política fiscal que apresenta interesse especial para as autoridades monetárias nacionais e internacionais.
43. O déficit orçamentário, representado pelo excedente das despesas totais sobre as receitas correntes, pode ser financiado por diferentes modalidades de endividamento externo e interno, inclusive por formas diretas de expansão monetária, mediante adiantamentos dos Bancos Centrais.

44. A magnitude do déficit do setor público e suas formas alternativas de financiamento obviamente constituem problemas do campo específico da política fiscal. Entretanto, suas eventuais consequências, sob a forma de desequilíbrios externos e internos, resultantes do excesso de demanda monetária sobre a capacidade efetiva de oferta do sistema econômico, constituem aspectos que melhor se situam no campo das políticas monetárias e cambial.
45. É assim que a política de despesas, no que se refere à determinação de seu nível global, e a política de receitas resumem os aspectos essenciais da política fiscal como instrumento do processo de estabilização.
46. Restaria, então, examinar sumariamente os outros dois ramos da política fiscal, mencionados no esquema anterior:
  - a) A política de despesas, no que se refere à determinação de sua estrutura; e
  - b) A política tributária.
47. São estes os aspectos que mais especificamente se vinculam com os objetivos do desenvolvimento. Essa afirmativa deve ser, contudo, entendida em termos relativos. Não se trata de dois compartimentos estanques. Assim como os objetivos relacionados à estabilização e ao desenvolvimento constituem dimensões de um mesmo processo global, também os instrumentos da política fiscal, vinculados à sua implementação, complementam-se reciprocamente.
48. Com as limitações indicadas, poder-se-ia, deste ponto de vista, desdobrar a política fiscal nos dois ramos seguintes:
  - 1) Política fiscal conjuntural, de curto prazo, relativa aos objetivos de estabilização:
    - a) Política de despesas, no que se refere à variação de seu nível global; e
    - b) Política de receitas, limitada à eleição das fontes de recursos para o financiamento das despesas públicas, com indicação da participação relativa de cada fonte.
  - 2) Política fiscal estrutural, de longo prazo, referente aos objetivos de desenvolvimento:

- a) Política de despesas, no que se refere à determinação de sua estrutura; e
  - b) Política tributária, entendendo-se que inclui os problemas resultantes da forma de distribuição da carga tributária e seus efeitos sobre o processo econômico.
49. A composição e dinâmica das despesas públicas e suas projeções macroeconômicas sobre a formação de capital físico e humano, assim como sobre a distribuição social, setorial e especial da renda e da riqueza, constituem aspectos da política fiscal de interesse fundamental na implementação das estratégias de desenvolvimento, em países de economia periférica como é o caso dos da América Latina.<sup>5</sup>
50. Ocorre o mesmo, como se terá ocasião de ver no decorrer deste documento, com os mecanismos de ação da política tributária ao afetarem o processo de alocação de recursos no âmbito do setor privado.<sup>6</sup>
51. Em ambos os casos, não existe uma base teórica ou, pelo menos, um marco conceitual aceitável que sirva para apoiar sua formulação. Contudo, por força de razões de limitação de recursos e de tempo e por uma opção de ordem metodológica, propõe-se que a Conferência se dedique, exclusivamente, aos problemas específicos da política tributária.

### C. Conceito e objetivo da política tributária

52. Uma vez decidido o montante global das despesas publicasse determinada a participação das receitas tributárias em seu financiamento, ter-se-á definido o nível de carga tributária que se imporá ao sistema econômico.<sup>7</sup>

5 Reconhece-se que a estrutura das despesas afeta, também, algumas das variáveis da política de estabilização, mas somente em relação a seu efeito multiplicador.

6 Igualmente, a estrutura tributária apresenta interesse para a política de estabilização, na medida em que pode afetar os respectivos coeficientes de elasticidade-preço e renda, gerando brechas financeiras no curso do tempo.

7 O indicado é de ordem cronológica das decisões, sem importar que, na prática, possa ser diferente a sequência dos fatos.

53. Como no caso do montante das despesas, qualquer tentativa de teorizar sobre o nível ótimo da carga tributária, do ponto de vista da política tributária, aparece desprovido de objetividade, dada a natureza das decisões envolvidas e dos fatores que os determinam.
54. Em consequência, não se tratará neste documento da definição desse nível, como um problema, mas sim como um dado a partir do qual se apresentam os problemas do campo específico da política tributária.
55. Entender-se-á, pois, que a política tributária é o ramo da política fiscal que trata:
- a) da distribuição da carga tributária; e
  - b) dos efeitos dos tributos sobre o processo econômico.
56. A distribuição da carga tributária envolve, por sua vez, dois aspectos:
- a) um, relacionado com o conjunto de instrumento (tributos), mediante os quais se fará a distribuição da carga tributária; e
  - b) outro, referente às relações entre a estrutura de distribuição de carga tributária e a compensação do Produto.
57. O primeiro aspecto relaciona-se com a conformação da estrutura formal e funcional do sistema tributário. A composição do sistema e as características particulares de cada um dos tributos, ainda que sem considerar as alíquotas, envolvem, naturalmente, problemas de política tributária no que se refere à natureza e amplitude da base da tributação. Nisso, assumem especial relevância questões próprias do campo de técnicas, de administração e dos direitos tributários.
58. A organização formal do sistema tributário, quando está complementado pelo elemento quantitativo correspondente às alíquotas, define a estrutura de distribuição da carga tributária e a natureza de suas relações com a distribuição social, setorial e espacial da renda e da riqueza. Tais relações apresentam um segundo aspecto do campo da política tributária.

59. Outra classe de problemas se refere à dinâmica do efeito dos impostos sobre o processo econômico.
60. Definida uma estrutura tributária dada, o sistema tributário passa a operar como um parâmetro instrumental para os agentes econômicos, influenciando em seu comportamento por meio das alterações dos níveis de receita disponíveis e dos preços relativos dos bens, serviços e fatores.
61. A definição desse parâmetro e suas alterações, no curso do tempo, constituem, por sua vez, um instrumento nas mãos do Estado, utilizável para influir no ritmo e direção que se deseja imprimir ao processo econômico.
62. Em resumo, consideram-se do campo específico da política tributária quatro categorias de problemas relacionados com:
  - a) a estrutura formal e funcional do sistema tributário;
  - b) a distribuição social, setorial e espacial da carga tributária;
  - c) os efeitos paramétricos dos tributos sobre o comportamento dos agentes econômicos; e
  - d) a utilização desses efeitos como ferramentas dinâmicas de ação do Estado sobre o sistema econômico, com vistas a influir no ritmo e direção do processo de desenvolvimento.
63. A insuficiência de base teórica, mencionada anteriormente, no que respeita à política fiscal, se torna particularmente aguda quando se tenta analisar as relações entre a política tributária e o processo de desenvolvimento sob um enfoque de caráter global.
64. Contribuem para isso dois fatores básicos:
  - a) a extrema multiplicidade e variedade de instrumentos com que se manipula a política tributária nos diversos países; e
  - b) a ausência de um modelo macroeconômico de desenvolvimento que determine, de forma adequada, as funções ou variáveis que podem ser eficazmente afetadas por esses instrumentos.
65. Tenta-se superar o primeiro obstáculo com a apresentação do Modelo Tributário feito no Capítulo III. Sem a pretensão de se criar um modelo de desenvolvimento, procura-se chegar, no Capítulo

- III, a um esquema simplificado de funções macroeconômicas que facilite a análise da ação global dos instrumentos tributários em relação a objetivos como o crescimento, o desemprego estrutural da força de trabalho e a distribuição da renda.
66. A análise dessas relações, referentes à problemática do desenvolvimento da América Latina na década presente, constitui o objeto dos temas que se põe à consideração da III Conferência Interamericana de Tributação.