

Fabio Giambiagi | Ana Cláudia Além

# FINANÇAS PÚBLICAS

Teoria e Prática no Brasil

4ª edição revista e atualizada

Prêmio Jabuti 2000

2ª Tiragem



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

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em [www.elsevier.com.br](http://www.elsevier.com.br)

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

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

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 em que 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 con-



tribuições 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 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 a 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 IRPJ, 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 repassando-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 idiosincrasia 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 1.2 dá uma ideia da dimensão que o governo, nas esferas federal, estadual e municipal, assume no Brasil. Em linhas gerais, as contas nacionais indicam que o governo é responsável por aproximadamente 15% do emprego e o seu consumo corrente por 20% do PIB. Cabe notar, porém, que essa classificação é algo diferente 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 e b) compra de bens e serviços em geral. 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 35% 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 en-

TABELA 1.2  
Brasil: Importância do governo na economia – 2009

Variável	Valor
Consumo corrente (% PIB)	20,8
Formação bruta de capital fixo (% PIB) (a)	2,0
Emprego administração pública (% pessoal ocupado) (b)	16,1
Servidores do Poder Executivo (milhares)	1.984
Ativos	1.047
Aposentados	535
Pensionistas	402
Beneficiários do INSS Dezembro (milhares) (c)	22.736

(a) 2006

(b) Federal, estadual e municipal. Refere-se ao universo das regiões metropolitanas que formam parte da Pesquisa Mensal de Emprego.

(c) Refere-se aos benefícios previdenciários.

Fontes: IBGE (Contas Nacionais e Pesquisa Mensal de Emprego), Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Previdência Social.

tidade que coleta recursos através dos impostos cobrados de uma parte da população, para transferir esses recursos para outra parte da população.<sup>13</sup>

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
- Assistencialismo<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.



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 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. Colocando 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 noção, que permeia o funcionamento de algumas sociedades, os adultos que hoje cuidam dos filhos pequenos devem ser por estes cuidados ao envelhecer, amanhã. Por questões culturais, em alguns países essa é uma relação predominantemente privada – no caso, interna à família –, sem envolver uma maior intervenção governamental.

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 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 infraestrutura 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.<sup>17</sup> Uma sociedade

<sup>17</sup> 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.

composta majoritariamente de pessoas de baixo grau de instrução pode aceitar com certo grau de passividade o descaso com itens da agenda do desenvolvimento 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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. Consequentemente, 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 impor-

<sup>18</sup> Musgrave e Musgrave (1980) justificam a relação entre o estágio evolutivo do país e o gasto público com palavras que traduzem a mesma ideia, ao dizerem que há “... outros serviços públicos, tais como educação superior ou hospitais com equipamentos sofisticados, que passam a ser almeçados à medida que o nível de renda ultrapassa os limites de subsistência” (Musgrave e Musgrave, 1980, p. 118).

<sup>19</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, nos 34 anos entre 1975 e 2009, a taxa de inflação média anual foi de 3,1% no caso do índice de preços ao produtor e de 4,2% no do índice de preços ao consumidor.

tante notar, valendo-nos novamente da Tabela 1.1, que, apesar do vigor das ideias pró-mercado – e portanto contrárias à intervenção do governo na economia – defendidas a partir de 1980 por Margareth 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.

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 anti-inflacionária, 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 compreensão, 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 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.



*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)

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

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%

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

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 lançamento do imposto recolhido na nota fiscal.

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

Estágios	Valores
<b>Estágio 1</b>	
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
<b>Estágio 2</b>	
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
<b>Estágio 3</b>	
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

- Explique por que a estabilização econômica pode ser considerada como um “bem público”.
- 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.
- 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.
- 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”?
- Qual das seguintes afirmações é verdadeira, na economia brasileira?
  - O peso do governo na economia é de quase 50% do PIB.
  - O número de declarantes do imposto de renda da pessoa física é de aproximadamente 50 milhões de pessoas.
  - O número de pessoas que recebem benefícios do INSS é de mais de 20 milhões.
  - O governo federal tem mais servidores aposentados e pensionistas do que ativos.
- Que relação existe, na sua opinião, entre o crescimento econômico e o coeficiente receita do imposto de renda da pessoa física/PIB?
- 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.

- quanto paga esse indivíduo de imposto de renda, em R\$?
- 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 dispõem 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