

CADERNOS
LIBERAIS

**Instituto
Tancredo
Neves**

sede Brasília DF

CADERNOS LIBERAIS são publicações internas do Instituto Tancredo Neves. Objetivam divulgar textos de reflexão científica ou de militância política para difusão ou análise do pensamento liberal.

Os textos publicados em CADERNOS LIBERAIS se baseiam principalmente em trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Tancredo Neves. Contudo, CADERNOS LIBERAIS recebem de bom grado a colaboração de pessoas não vinculadas ao Instituto Tancredo Neves. Salvo indicação em contrário, o material publicado em CADERNOS LIBERAIS pode ser livremente reproduzido. Solicita-se a menção à fonte e uma cópia da reprodução.

Os pedidos de CADERNOS LIBERAIS devem ser endereçados a:

01308 - Rua Itararé, 303 - São Paulo - (011) 255-0022

Instituto Tancredo Neves de Estudos Políticos e Sociais

(registrado sob n. 915 no Cartório do 2º Ofício do Registro de Pessoas Jurídicas de Brasília)

Brasília - DF: 70.000 - Senado Federal - Anexo I - 26.º andar

São Paulo - SP: 01308 - Rua Itararé, 303 - (011) 255-0022

Diretoria:

Diretor Executivo: Lúcio Alcântara

Diretor para Atividades Culturais: Cláudio Lembo

Diretor Financeiro: Francelino Pereira

CARGA TRIBUTÁRIA E SEU IMPACTO NA ECONOMIA

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - Professor do Departamento de Economia da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo - produziu este texto especialmente para o Simpósio "LIBERALISMO E CONSTITUINTE", realizado em São Paulo, nos dias 16 e 17 de dezembro de 1985, por iniciativa do

INSTITUTO TANCREDO NEVES,

República Federativa do Brasil, e

FUNDAÇÃO FRIEDRICH NAUMANN,

República Federal da Alemanha

A CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Por ocasião da apresentação do 4º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) em setembro, a Secretaria do Planejamento, apresentou dados referentes à corrosão da receita governamental. A tabela 1 mostra a carga tributária no Brasil como percentagem do PIB.

QUADRO 1 CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL			(EM % DO PIB)
TRIBUTOS (a)			
ANO	DIRETOS	INDIRETOS	CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (1) + (2)
	(1)	(2)	(3)
1970	9,1	16,6	25,7
1971	9,5	15,5	25,0
1972	10,5	15,6	26,1
1973	10,9	15,6	26,5
1974	10,9	15,5	26,4
1975	11,8	14,4	26,2
1976	11,7	13,6	25,3
1977	12,2	13,4	25,6
1978	11,8	12,9	24,7
1979	11,8	11,5	23,3
1980	10,4	12,8	23,2
1981	11,2	12,4	23,6
1982	12,6	12,5	25,1
1983	11,9	12,5	24,4
1984	11,1	10,4	21,5
TRANSFERÊNCIAS			
JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA (b)	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	SUBSÍDIOS	CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA 7=3-4-5-6
(4)	(5)	(6)	
1,2	8,2	0,8	15,5
2,3	5,9	0,8	16,0
1,2	7,4	0,7	16,8
1,2	7,6	2,3	17,0
1,1	6,4	2,3	16,6
1,2	7,0	2,8	15,2
1,4	7,2	1,6	15,1
1,9	7,3	1,5	14,9
2,0	7,8	1,8	13,1
2,0	7,3	1,8	12,2
1,8	7,2	3,5	10,7
2,2	7,8	2,6	11,0
3,3	8,5	2,5	10,8
4,3	8,0	2,3	9,8
6,0	7,6	1,5	6,4

(a) Inclui impostos, FGTS, PIS, PASEP, contribuições à Previdência Social e Taxas

(b) Inclui correção monetária

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE/DCS/FGV e Informe Econômico Banespa.

Como pode ser observado, a carga tributária bruta apresentou ligeira queda no ano de 1984. Os tributos diretos aumentaram, ao passo que os indiretos apresentaram sensível queda como proporção do Produto Interno Bruto.

Já a carga tributária líquida (carga bruta menos transferência e subsídios) aumentaram substancialmente no período analisado, passando de um patamar próximo a 9% nos primeiros anos da década de 70, para 6,4% em 1984. Tal fato levou o governo a optar por um plano de recuperação da carga tributária, do que resultou o "programa de mudanças" apresentado pelo ministro da Fazenda no novembro último.

Alega-se também que comparativamente às economias mais desenvolvidas, a participação da arrecadação tributária no PIB é baixa, justificando-se, portanto, esforços no sentido de sua elevação.

Algumas considerações se fazem necessárias.

As baixas taxas de crescimento econômico entre 1981 a 1984 (negativas em 1981 e 1983) são, tipicamente, fatores de redução da carga tributária. Assim, espera-se que, com a recuperação da economia iniciada em 1984 e confirmada em 1985 ela volta a elevar-se para níveis semelhantes aos 25% em termos de arrecadação bruta. Da mesma forma, a recuperação do

crescimento deve ser fator de redução nas transferências, excluídos os juros da dívida pública.

Nota-se também que comparativamente à renda per capita, bem como aos níveis dos serviços públicos prestados, a arrecadação fiscal no Brasil já deve estar próxima do esgotamento da capacidade de pagamento dos contribuintes.

Há que ressaltar ainda que a análise da arrecadação tributária não reflete adequadamente a presença do Estado na economia brasileira, devendo-se, para tanto, avaliar a "taxa de extração global", que, envolveria, adicionalmente ítens como contribuições parafiscais, emprêstimos compulsórios, o "imposto inflacionário" (somente este estimado em cerca de 2-3% do PIB), a poupança privada canalizada para o financiamento da dívida pública, os "floats" de caixa e outras mais.

Assim, não basta uma análise imediata da carga tributária brasileira para concluir que ela foi deteriorada, e que deve ser restaurada; antes torna-se necessária a definição do que se espera da atuação do governo, e a partir daí, com base nas múltiplas formas do poder público estar presente na economia, avaliar-se seu real desempenho e a adequação entre meios e fins.

Nota-se, contudo que, nos últimos anos alguns importantes decretos têm caminhado no sentido da rápida elevação da tributação, principalmente sobre as empresas e sobre aplicações financeiras (decreto 1704/79, 1967/82, 2027/83, 2031/83, 2065/83, e agora o "programa de mudanças" em dezembro de 1985).

Como resultado, observa-se que a composição da carga tributária brasileira acha-se mais concentrada nos

impostos indiretos sobre produção e rendas (45%), cabendo aos impostos diretos sobre renda e lucro cerca de 25%, e às contribuições sobre folha de salários cerca de 30%. Nota-se ainda que na composição do imposto sobre a renda, a incidência sobre as pessoas físicas é de tão somente 5%, sobre as pessoas jurídicas 30%, e na fonte cerca de 65% (sendo que aqui o montante incidente sobre trabalho acumula 25%, sobre remessas cerca de 15% e sobre as empresas, outros 30%). Portanto, mesmo os impostos considerados diretos (Imposto de Renda) são basicamente indiretos, não recaindo sobre os indivíduos detentores dos rendimentos. Introduce-se, assim, significativas distorções na estrutura tributária, com importantes reflexos negativos na incidência final daquele imposto, já que torna-se possível o repasse dos mesmos aos preços.

QUADRO 2: COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO BRUTA DO IMPOSTO DE RENDA

ANO	PESSOA FÍSICA	PESSOA JURÍDICA	FONTE SOBRE CAPITAL	FONTE SOBRE TRABALHO	FONTE SOBRE REMESSAS
1975	15	32	24	18	11
1980	8	21	32	25	14
1981	8	23	31	24	14
1982	6	26	31	23	14
1983	8	35	26	20	11
1984	5	26	31	24	14
1985	4	26	31	25	14

Outra importante constatação, prende-se à característica essencialmente financeira das deteriorações da carga tributária no Brasil. O item efetivamente predominante na queda da carga tributária líquida são as transferências financeiras - fun-

damentalmente juros sobre a dívida do setor público - que em 1984 chegou a 6% do PIB. Nota-se, portanto, que o fator mais diretamente responsável pelas dificuldades orçamentárias do setor estatal acha-se nos custos de rolagem dos déficits públicos, e não na corrosão de suas receitas tributárias.

O DÉFICIT PÚBLICO

Tomando-se o conceito de déficit operacional (que exclui as correções monetária e cambial) observa-se que o mesmo atingiu cerca de 5,2% do PIB em 1981, e 6,2% em 1982. Com a suspensão dos fluxos de recursos externos, o déficit operacional foi contido em 1,9% em 1983, 2% em 1984 e estima-se que chegue a 3% em 1985.

Com relação ao conceito de caixa, o déficit inicialmente estimado em CR\$ 109 trilhões em 1985 foi reajustado para CR\$ 55 trilhões com as medidas adotadas pelo "pacote de julho", que entre outras providências propunha a redução de despesas em CR\$ 20 trilhões (sendo CR\$ 15 trilhões a nível de empresas estatais), elevação de receitas tributárias em cerca de CR\$ 21 trilhões e um "float" esperado de CR\$ 12 trilhões. Esperava-se que, desta forma, o déficit de caixa fosse reduzido para cerca de CR\$ 55 trilhões. A evolução dos números mostra, contudo, que o mesmo deverá situar-se em CR\$ 75 trilhões.

Para o ano de 1986 as previsões referentes à evolução do déficit público brasileiro são pouco animadoras. A primeira previsão estimava o déficit de caixa em CR\$ 221 trilhões, valor hoje reestimado para cerca de CR\$ 250 trilhões.

As providências incluídas no "programa de mudanças", apresentado em novembro último, mostra que o governo pretende aumentar mais uma vez a carga tributária para enfrentar a questão do déficit público. A elevação da arrecadação de impostos em CR\$ 80 trilhões representa, um aumento de 30% sobre as receitas do IPI e IR de cerca de CR\$ 250 trilhões previstos em 1986. Somando-se a esta cifra uma redução de despesas de CR\$ 8 trilhões, a eliminação do déficit das estatais de CR\$ 25 trilhões, a redução dos encargos financeiros na rolagem da dívida pública em CR\$ 35 trilhões (decorrentes da esperada redução da taxa de juros) a concretização de planos de privatização no montante de CR\$ 15 trilhões, e um "float" de CR\$ 30 trilhões, o "programa de mudanças" obteria a redução do déficit de caixa de 1986 para cerca de CR\$ 77 trilhões (CR\$ 20 trilhões seriam repassadas aos Estados e Municípios). Vale lembrar, contudo, que com excessão do aumento de arrecadação tributária todos os demais itens são meras hipóteses que, dependendo das contingências, dificilmente terão condições de serem realizadas em sua totalidade.

A PRESENÇA DO ESTADO NA ECONOMIA

A questão que surge é acerca da causa dos crônicos déficits públicos brasileiros.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que há que se distinguir entre o que se deseja do Estado na economia, e o grau de eficiência na administração do orçamento público. Assim, não há necessariamente correlação entre presença do governo na economia e déficit público, sendo possível um Estado grande sem déficits, bem como um Estado pequeno com grandes dese-

quilíbrios orçamentários.

Justifica-se a atuação do governo no domínio econômico em alguns casos clássicos, tais como a inevitável existência de "falhas de mercado" (bens públicos e monopólios naturais) além da intervenção objetivando uma desejada redistribuição de renda, ou a manutenção da estabilidade e crescimento da economia.

No desempenho dessas funções surgem problemas inerentes a este tipo de atuação, tais como as dificuldades oriundas da não revelação das preferências dos indivíduos por serviços públicos (pelos mecanismos de mercado) bem como a espinhosa tarefa de definir uma função de bem-estar social que oriente a ação do setor público. Tais problemas suscitam a necessidade de utilização de mecanismos políticos, e não econômicos, na identificação das preferências da coletividade.

Outra questão refere-se aos mecanismos de custeio das atividades governamentais.

Os mecanismos tributários implicam a imposição de custos que devem ser arcados pela comunidade como um todo. Não se trata de mera redistribuição de renda e de riqueza, que obviamente significam custos para alguns segmentos sociais e benefícios proporcionais para outros; mas sim de perdas absolutas, irreversíveis, que subtraem da sociedade, como um todo, parte dos resultados de sua atividade econômica. É o "peso morto" da tributação que, na medida em que a imposição de impostos significa a introdução de distorções nos mecanismos de alocação de recursos no mercado, impõe perdas não recuperáveis ao conjunto de sociedade.

Os impostos geralmente introduzem distorções na decisão dos indivíduos entre trabalho e lazer, consumo e poupança; a nível de empresas, implica alterações nas decisões de investimento, na manutenção da competitividade externa, nas formas de financiamento de produção, e no equilíbrio dos preços relativos.

A título de exemplo, vale lembrar que alguns estudos revelam que nos E.U.A. o "peso morto" da arrecadação tributária representa cerca de 30% do total de impostos arrecadados. Como estes últimos correspondem a aproximadamente um terço do PIB, chega-se à conclusão de que o custeio da atividade pública naquele país implica em perdas absolutas de cerca de 10% do PIB americano.

É evidente que a atuação governamental gera benefícios que deverão ser contrapostos aos custos, e que os mecanismos de funcionamento do mercado livre também geram distorções, como no caso de monopólios, oligopólios e outras formas de concorrência imperfeita. Mas o importante a ser ressaltado, é que o Estado não atua de forma neutra dentro da economia, e que toda ação pública deve ser analisada cuidadosamente numa comparação de custo e benefício.

Assim há que se tentar custear o setor público por meio de uma "taxação eficiente" que garanta a justa distribuição da carga tributária, que minimize a ocorrência do "peso morto", que evite que a intervenção num determinado setor alvo extravaze para outros de forma indesejado, e que se reduza ao limite do possível os custos de administração da arrecadação pública, bem como o chamado "custo de aquiescência", ou seja, os custos que os contribuintes devem suportar para

manter os controles e registros exigidos pela legislação tributária.

Assim, o moderno liberalismo econômico não nega a necessidade de intervenção estatal seletiva, nem demonstra desatenção às questões sociais. Antes, preconiza a intervenção do governo na manutenção da concorrência de mercado e no combate às formas de exploração monopolística ou oligopolística; incentiva a atuação governamental nas áreas em que o mercado de monstra incapacidade de atuar de forma eficiente ou quando entram em jogo questões de equidade social; contudo, enfatiza a inexorabilidade dos custos que tais ações sempre deflagram, privilegiando sempre as soluções que signifiquem elevação de capacidade produtiva, antes que aquelas meramente redistributivas.

De certa forma, este último ponto gera um paradoxo, na medida em que admite-se que o mercado nem sempre é capaz de conduzir a economia a um ponto "Pareto - eficiente", contrariando assim um dos mais importantes fundamentos teóricos do funcionamento da economia de mercado.* Destarte, a possibilidade de uma trajetória que implique em melhorias para todos significa que o mercado não é eficiente. Já os mais aguerridos intervencionistas, insistindo na mera transferência de renda ou de riqueza, admitem, implicitamente, que o mercado é eficiente.

* Eficiência de Pareto ocorre quando, numa determinada situação, não for possível melhorar a situação de alguém sem prejudicar outras. Uma situação em que todas podem melhorar significa que ela não é Pareto-eficiente.

O PROCESSO DE AJUSTAMENTO

Como vimos, o déficit público vem sendo um dos pontos focais na condução da política econômica brasileira. Estima-se que a dívida pública global (interna e externa) representa hoje aproximadamente CR\$ 850 trilhões, ou 65% do PIB. O que preocupa, contudo, não é tanto sua magnitude relativa atual, mas sim as aceleradas taxas de seu crescimento.

A relação entre a dívida pública mobiliária interna da União em poder do mercado, e o PIB aumentaram de menos de 5% em 1980, para 20% em 1985. Assim, enquanto no período o PIB nominal aumentou 75 vezes, a dívida mobiliária multiplicou-se por 302 vezes, podendo atingir CR\$ 400 trilhões no total de títulos da dívida pública emitidas (cerca de 60% estando fora das autoridades monetárias). Nota-se ainda que o prazo médio de vencimento, que em setembro de 1983 era de 26 meses, caiu em setembro de 1985 para tão somente 11,5 meses.

A gravidade da situação orçamentária brasileira é perturbadora, e torna-se ainda mais evidente ao se levar em consideração a rigidez e as dificuldades encontradas pelo setor público para combatê-la.

Observa-se que, não obstante a presente necessidade de redução do déficit público, o Tesouro Nacional já vem obtendo superávits, que são transferidos para as autoridades monetárias e empresas estatais. As contas da execução financeira do Tesouro mostram que até setembro último havia um superávit acumulado de mais de CR\$ 20 trilhões, ou quase 20% das receitas totais de CR\$ 78,5 trilhões. Embora não haja limite para os esforços de contenção de despesas e de aumento da eficiência admi-

nistrativa, é forçoso reconhecer que alguns resultados positivos já foram obtidos, e que a prestação de alguns tipos de serviços públicos não pode ser comprometida; pelo contrário, avolumam-se pressões no sentido de elevação de investimentos do governo para dar suporte à vigorosa retomada do crescimento econômico observada desde 1984.

Pelo lado das empresas estatais, contudo, a questão torna-se mais complicada. Não obstante haverem recebido até janeiro de 1985 mais de CR\$ 16 trilhões do Tesouro, prevê-se que ainda irão gerar um déficit de CR\$ 30 trilhões até o final do ano.

O quadro 3 mostra a evolução dos gastos reais das empresas estatais no período 1980/86. Observa-se

QUADRO 3 - GASTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (1)	1986 (2)
Investimentos	100,0	107,5	102,1	71,7	65,8	72,6	80,7
Dispêndios Globais	100,0	98,3	94,9	92,6	92,2	101,0	106,4
Encargos Financeiros	100,0	135,8	190,8	207,5	245,5	305,2	326,5
Dispêndios Globais exclusive Encargos Financeiros	100,0	96,5	90,4	87,1	84,9	91,3	96,0

FONTE: SEST/SEPLAN // I PND - NR - Vide Braga, J.C. de S. e Lima, M.L.P. "Empresas Estatais, Déficit Público e Reordenamento Financeiro", Mimeo

(1) Execução provável constante da simulação PDG/86

(2) Simulação PDG/86.

que os investimentos foram sensivelmente reduzidos, mas que os encargos financeiros mais do que triplicaram no período, exercendo considerável pressão nos demais componentes de gastos.

Aliás, a dimensão financeira do déficit é sentida no setor público como um todo, e não somente a nível das estatais. Dos dispêndios atuais do setor público, os encargos financeiros passaram de 12% em 1983, para 19% em 1985, atingindo mais de CR\$ 100 trilhões. Estima-se que no ano de 1986 venha a alcançar a cifra de CR\$ 250 trilhões, ou cerca de 2/3 do total das receitas tributárias da União.

Não cabe aqui discutir as causas dos déficits do setor público, apontados por alguns como resultados de ineficiência, e por outros como uma opção de política econômica. O importante é saber como contornar a questão que ameaça tornar-se explosiva.

Um simples cálculo aritmético mostra que se o governo continuar rolando toda sua dívida (como vem ocorrendo) a um custo médio de 13% e considerando-se que o seu grau de endividamento atinge hoje 65% do PIB, somente o pagamento dos juros absorverão cerca de 8% da renda nacional.*

E ainda mais grave, se o governo não conseguir controlar o déficit anual, que vem permanecendo em torno de 2% do PIB nos últimos anos, e considerando-se uma taxa de crescimento econômico de 7% ao ano, a relação dívida/PIB che

* $t = \frac{id}{y+id}$, onde t = percentagem do PIB para pagamento de juros,

i = taxa de juros, d = relação dívida global/PIB e y = PIB

garã, no limite, a 350%, passando a exigir cerca de 31% do PIB somente para pagamento de encargos.**

Assim, o financiamento dos déficits públicos brasileiros vem se tornando um dos mais complicados dilemas para as autoridades.

As formas de financiã-lo são: o financiamento pelo endividamento externo, que so é possível havendo disponibilidade de meios de captação, e um déficit no balanço de pagamento em conta corrente que impeça que os recursos externos transformem-se em reservas. Outro, é a simples emissão de moeda - o chamado imposto inflacionário e finalmente e endividamento na colocação de títulos da dívida pública.

O quadro 4 mostra as formas de financiamento interno, de onde se depreende a perda de potência do financiamento inflacionário, decorrente da própria aceleração da taxa de inflação.

QUADRO 4 - COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO DO DÉFICIT DE CAIXA			
		FINANCIAMENTO PELA EXPANSÃO DE BASE % DO DÉFICIT	COLOCAÇÃO DE TÍTULOS % DO DÉFICIT
	1979	143%	(43)%
	1980	98%	2%
	1981	47%	53%
	1982	102%	2%
	1983	992%	(1092)%
	1984	52%	48%
JAN/JULHO	1985	25%	75%

FONTE: Informe Banespa 118

** A relação limite dívida/PIB é dada por g/r onde g = taxa de crescimento do PIB e r é a relação déficit/PIB; no limite $t = \frac{i}{r + i}$

A forma alternativa, pela venda de títulos da dívida pública, vem se expandindo aceleradamente, como já pudemos observar anteriormente, pressionando a taxa de juros e comprometendo a capacidade de investimento do setor privado.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Conclui-se que se esgota rapidamente a capacidade de financiamento do déficit público brasileiro. Concomitantemente, a rigidez do setor estatal impede que o processo de endividamento seja revertido pela eliminação dos déficits. Agravando a situação, observa-se que o custo da rolagem da dívida supera, por ampla margem, a taxa de crescimento do PIB, gerando um processo circular com enorme potencial explosivo, tanto a nível orçamentário, quanto na geração de fortes ímpetos inflacionários.

As conclusões não podem ser otimistas, podendo-se antever a inexorabilidade da tomada de medidas de impecto tais como congelamentos de preços e salários, desvalorização da dívida pública pela desindexação e/ou amplas renegociações das dívidas externa e interna.

Tudo isto demonstra claramente os percalços de uma política econômica hipertrofiadora do setor público.

Há que se atentar para a imediata reversão desta tendência, como única forma de se impedir a desestruturação da economia brasileira.

Finalizo repetindo as palavras proferi-

das neste mesmo Simpósio pelo Ministro Marco Maciel. Não há por que "temer o Estado ou segmento que ponha ação à sua vontade, representado pelo governo. Pelo contrário, o nosso dever é lutar para conquistá-lo, como expressão máxima do poder político, porque só de posse dos instrumentos que ele oferece poderemos realizar os próprios fins da política, Sõ os meios por ele proporcionados poderão realizar as aspirações fundamentais do liberalismo contemporâneo: assegurar a igualdade de oportunidades, que é a aspiração de toda a sociedade liberal".

A série CADERNOS LIBERAIS divulgou os seguintes textos de análise e estudo:

1. OLAVO SETUBAL - O LIBERALISMO E OS DESAFIOS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO
2. DANTE GIADONE - O LIBERALISMO E A UNIÃO CÍVICA RADICAL DA ARGENTINA
3. MARCO MACIEL - A PROPOSTA LIBERAL PARA O PAÍS DE NOSSOS DIAS
4. MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - CARGA TRIBUTÁRIA E SEU IMPACTO NA ECONOMIA
5. CLÁUDIO LEMBO - BRASIL: RETROSPECTIVA E PROJEÇÃO

James M. Smith

1871