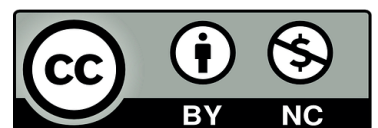


Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio-Econômico
Departamento de Ciências Econômicas

Curso de graduação em CIÊNCIAS ECONÔMICAS
a distância

Economia do Setor Público

BRENA PAULA MAGNO FERNANDEZ



F363e Fernandez, Brena Paula Magno

Economia do Setor Público / Brena Paula Magno Fernandez. - 4. impri.
Florianópolis: UFSC, Centro Sócio Econômico, Departamento de Ciências
Econômicas, 2014.

106p. : il, grafs, tabs.

Inclui bibliografia

Curso de Graduação em Ciências Econômicas a Distância

ISBN 978-85-89032-06-3

1. Setor público – Finanças. I. Título.

CDU: 336.1/.5

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República	Dilma Vana Rousseff
Ministro da Educação	Aloizio Mercadante
Diretor de Educação a Distância da CAPES	João Carlos Teatini de Souza Clímaco

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitora	Roselane Neckel
Vice-Reitora	Lúcia Helena Pacheco
Pró-Reitora de Assuntos Estudantis	Simone Matos Machado
Pró-Reitor de Pesquisa	Jamil Assereuy Filho
Pró-Reitor de Extensão	Edison da Rosa
Pró-Reitora de Pós-Graduação	Joana Maria Pedro
Pró-Reitora de Graduação	Roselane Fátima Campos
Secretária Especial da Secretaria Gestão de Pessoas	Neiva Aparecida Gasparetto Cornélio
Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento	Beatriz Augusto de Paiva
Secretário de Cultura	Paulo Ricardo Berton
Coordenadora UAB/UFSC	Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

Diretora	Elisete Dahmer Pfitscher
Vice-Diretor	Rolf Hermann Erdman

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe do Departamento	Armando de Melo Lisboa
Subchefe do Departamento	Brena Paula M. Fernandez
Coordenador Geral na modalidade a distância	Marialice de Moraes

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - PRIMEIRA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Suelen Haidar Ronchi
Design Instrucional	Claudete Maria Cossa Renata Oltramari
Revisão Textual	Júlio César Ramos
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Natália de Gouvêa Silva
Ilustrações	Natália de Gouvêa Silva Rafael Queiroz
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - QUARTA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Andreia Mara Fiala
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Fabício Sawczen
Ilustrações	Natália de Gouvêa Silva Rafael Queiroz
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

Sumário

UNIDADE 1

TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1.1	DEFINIÇÃO DE SETOR PÚBLICO	11
1.2	CRITÉRIOS DE DEMARCAÇÃO ENTRE SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO	11
	Natureza dos bens ofertado (bens públicos x bens privados).....	12
	Forma de atuação	15
	Função exercida.....	15
	Natureza institucional	15
	Capacidade de imposição.....	16
1.3	NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	16
	Falhas de mercado.....	18
1.4	FUNÇÕES DO GOVERNO	23
	Função alocativa	23
	Função distributiva.....	24
	Função estabilizadora.....	25
1.5	PRINCÍPIOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO	26
	Princípio da equidade	27
	Princípio da progressividade	28
	Princípio da neutralidade	29
	Princípio da simplicidade.....	30

UNIDADE 2

TRIBUTAÇÃO

2.1	IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES.....	35
2.2	IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS	37
2.3	IMPOSTOS PROGRESSIVOS, REGRESSIVOS E NEUTROS	38
	Efeitos anticíclicos dos impostos progressivos	41
2.4	QUEM É QUE, DE FATO, PAGA OS IMPOSTOS?	44
	Tipos de impostos.....	47
2.5	EFEITOS DA INFLAÇÃO SOBRE OS IMPOSTOS	49
	Imposto inflacionário e senhoriagem.....	49
2.6	EFEITOS DO EXCESSO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A ECONOMIA E SOBRE OS CONTRIBUINTES	54
	Curva de Laffer	54

UNIDADE 3

TENDÊNCIA HISTÓRICA DE EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO/PIB

3.1 LEI DE WAGNER	63
3.2 OUTROS MODELOS DE EXPLICAÇÃO PARA O CRESCIMENTO DO GASTO PÚBLICO.....	66
3.3 ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA	68
3.4 OS PROBLEMAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	69
3.5 OS RUMOS DE UMA REFORMA FISCAL POSSÍVEL	72
O imposto único	74

UNIDADE 4

DÉFICIT PÚBLICO / DÍVIDA PÚBLICA / NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NO MUNDO

4.1 DÉFICIT PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA	83
4.2 A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)	85
Resultado primário do Setor Público	86
Resultado “nominal” do Setor Público (RNSP)	88
Resultado “operacional” do Setor Público (ROSP)	88
4.3 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO MUNDO	90
O processo de privatizações no Brasil	92
4.4 ESTADO REGULADOR	96
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	97
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	98
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	98
4.5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)	100
 REFERÊNCIAS.....	 105

PALAVRA DO PROFESSOR

Prezado aluno, as atividades desempenhadas pelo Setor Público repercutem sobre a alocação de recursos no Setor Privado e sobre o padrão de distribuição do bem-estar e da riqueza por toda a sociedade. Ou seja, elas dizem respeito diretamente a todos nós.

Este livro se propõe a explicar por que e como o governo intervém na economia, a analisar os instrumentos que o governo dispõe para atingir seus objetivos e a avaliar os efeitos das políticas de governo sobre o nível de renda (e de desenvolvimento) das economias.

O que é Setor Público? O que explica a existência e a necessidade da intervenção do Estado na economia? Quais são os objetivos da política fiscal? Quais são os princípios norteadores da teoria da tributação? Por que, historicamente, o gasto público tendeu a aumentar (até bem pouco tempo atrás) como proporção do PIB? Qual o papel do Estado no desenvolvimento econômico? Como e por que ocorreu o processo de privatizações, no Brasil e no mundo? O que são as chamadas PPPs (parcerias público-privadas)? Estas e tantas outras perguntas são objeto de interesse da disciplina chamada Economia do Setor Público (ou Finanças Públicas), e nos dedicaremos a respondê-las.

Existem vários bons livros de Economia do Setor Público no mercado, alguns dos quais serão listados nas referências. Este livro foi desenvolvido tomando por base tópicos e exercícios selecionados desses livros já existentes. A leitura do livro (é quase desnecessário lembrar) não dispensa de forma alguma a consulta aos livros-texto e a pesquisa individual, sempre que necessário, e diversas indicações nesse sentido serão dadas ao longo das unidades.

Agora é com você: boa leitura e um excelente curso a todos!

Profa. Brena Paula Magno Fernandez



1

TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O objetivo de aprendizagem desta unidade é responder a algumas questões fundamentais, que servirão de base para o desenvolvimento do conteúdo a ser tratado nas unidades subsequentes, quais sejam:

- O que é Setor Público?
- Por que ele existe?
- Quais são suas funções?
- Quais são os princípios que regem aquele que seria um sistema de tributação considerado “ideal”?

1.1 DEFINIÇÃO DE SETOR PÚBLICO

Começando por nossa primeira questão (O que é Setor Público?), temos inicialmente que definir aquilo que vamos estudar. Não parece haver dúvidas de que alguns setores da economia (como alguns órgãos centrais da administração da União, dos estados e dos municípios, como as Secretarias e os Ministérios, por exemplo) integrem o Setor Público.

Por outro lado, também parece bastante evidente perceber que outros segmentos da economia integram o polo oposto: o chamado Setor Privado. Neste grupo entram todas as empresas, sejam elas pequenas, médias ou grandes, de capital aberto (as chamadas sociedades anônimas – SAs), ou de capital fechado (as empresas limitadas – LTDAs).

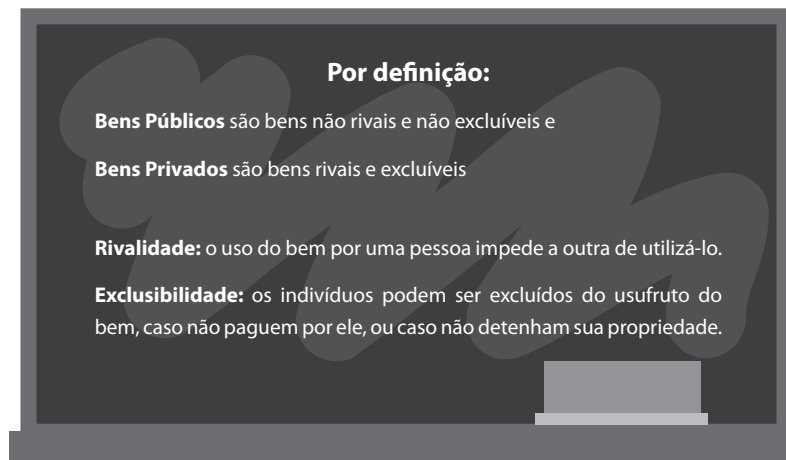
Assim, sabemos (de uma forma um pouco intuitiva) que o Ministério do Planejamento integra o Setor Público, e que a padaria da esquina de nossa casa integra o Setor Privado. Porém, essa classificação fica um pouco mais difícil no caso de instituições como o Banco do Brasil, a Caixa econômica Federal, a Petrobras e tantos outros exemplos.

1.2 CRITÉRIOS DE DEMARCAÇÃO ENTRE SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO

Para tentar solucionar isso, vamos utilizar alguns **critérios**, a fim de traçar uma linha divisória entre aquilo que seja (ou que deva ser) o Setor Público e o Setor Privado.

1.2.1 NATUREZA DOS BENS OFERTADOS (BENS PÚBLICOS X BENS PRIVADOS)

Segundo este primeiro critério, o Setor Público é composto por instituições que ofertam bens de uso comum ou coletivo – os denominados “bens públicos”. O Setor Privado, em contrapartida, é caracterizado pela oferta de bens de uso individual: os “bens privados” ou “bens de mercado”.

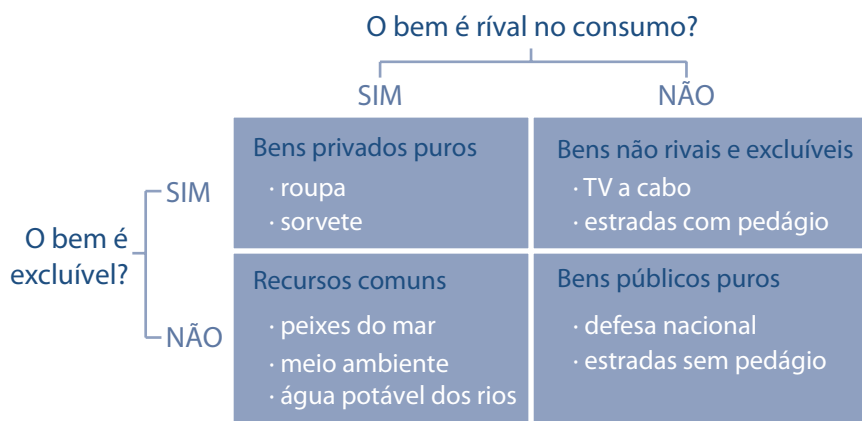


O **princípio da exclusão** é o principal mecanismo do mercado. Isto significa que qualquer indivíduo estará excluído do usufruto de determinados bens caso não pague para possuí-los. As trocas não existiriam caso não houvesse o **direito de propriedade** e este direito envolve a exclusão de outros da posse do mesmo bem.

Para entender melhor estes conceitos, precisamos responder a duas questões:

1. O bem é rival no consumo?
2. O bem é excludível?

Observe o Quadro 1.1 abaixo para entender melhor quais classificações de tipos de bens podemos encontrar:



Quadro 1.1 – Classificação de tipos de bens.

Fonte: Gráfico adaptado de http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/arquivos_docentes/edson/MICROIII_Aula5.ppt#317,10, Tipos de Bens

Na economia real, ao invés de uma separação bem marcada entre bens públicos puros e bens privados puros, existe um *continuum* entre eles. No entanto, nosso objetivo neste quadro é especificar alguns “tipos puros” – em especial os **bens públicos puros** (canto inferior direito do diagrama), que constituem uma das razões para a intervenção do governo na economia. Vamos então começar por eles:

Os chamados **bens públicos puros**, ou simplesmente bens públicos, são aqueles cuja propriedade não pode ser individualizada em razão de esses bens ou serviços não serem divisíveis. Isso significa que o ato de consumir o bem público não reduz a quantidade disponível para o consumo dos outros indivíduos. No caso de nossos exemplos, isso fica bastante evidente: o fato de que eu me sinta protegida contra invasões externas porque sei que nossas fronteiras estão sendo patrulhadas pelas Forças Armadas não exclui você do usufruto deste mesmo serviço público (a Segurança Nacional). É por isso que se diz que não há rivalidade em seu consumo. Outra característica importante é o fato de que esse tipo de bem não pode ser transacionado no mercado (comprado ou vendido), como ocorre com os bens privados, por exemplo. Decorre daí que eles são não excluíveis.

No canto superior esquerdo encontram-se os **bens privados puros** (note aqui que nossas duas perguntas foram respondidas afirmativamente, ou seja, esses bens são rivais e excluíveis). Esses são os bens e serviços que normalmente encontramos à disposição no mercado. Quando eu compro uma bolsa ou um

par de sapatos numa loja, por exemplo, preciso pagar por eles (princípio da exclusibilidade). Pago o produto, ele agora é de minha propriedade (e de mais ninguém). Significa que eu excluí outros possíveis compradores da posse desse mesmo bem, porque ele agora é meu (princípio da rivalidade).

Os bens híbridos situam-se entre esses extremos: no quadrante inferior esquerdo encontramos os bens de uso comum, ou **recursos comuns**. Estes, em geral, são recursos da natureza (chamados também de recursos livres, pelo fato de não serem de propriedade exclusiva de ninguém, ainda). Esse tipo de bem obedece ao princípio da rivalidade: quando você vai acampar no fim de semana e resolve pescar, aquele peixe (que foi retirado da natureza e que será o seu almoço) não estará mais no rio, disponível para ser pescado por mais ninguém (princípio da rivalidade foi atendido – outros indivíduos foram excluídos da posse ou do usufruto do bem). Por outro lado, como o peixe era um bem livre, você não precisou pagar por ele (princípio da exclusibilidade não foi atendido).

Por fim, no quadrante superior direito temos os **bens não rivais e excluíveis**. Os programas de TV a cabo são não rivais no sentido de que muitas pessoas podem assisti-los simultaneamente. No entanto, são um tipo de bem excluível porque os proprietários das emissoras podem nos privar de assistir se nós não pagarmos uma taxa de assinatura mensal.

Dado esse conjunto de possibilidades, temos que a oferta de determinados bens pelo orçamento público se torna necessária, uma vez que os chamados **bens públicos** pertencem a uma categoria distinta, que não permite que sejam comercializados adequadamente no mercado devido à sua própria natureza. Entretanto, estes são bens muito importantes e precisam ser ofertados à sociedade. É neste momento que entra o Estado ofertando esse tipo de bem para suprir essa demanda social.

Existe uma determinada categoria de bens denominados “bens semipúblicos”, “bens sociais” ou ainda “bens meritórios”, que podem ser considerados como uma categoria intermediária entre os bens públicos e os bens privados, uma vez que podem ser ofertados tanto pelo Setor Privado (isto porque que são submetidos ao princípio da exclusão), mas também podem ser ofertados parcial ou mesmo totalmente pelo Setor Público, pois os benefícios sociais por eles gerados justificam a intervenção do governo. O “mérito” social associado a esses bens (daí a denominação “meritórios”) é que justificaria sua oferta também por parte do Setor Público, visando a um nível de produção acima daquele que seria ofertado apenas pelo mercado.

1.2.2 FORMA DE ATUAÇÃO

De acordo com esse segundo critério de classificação, são consideradas como Setor Público aquelas instituições cujo principal propósito seja o oferecimento de determinados bens e serviços à sociedade (os bens públicos).

Por outro lado, Setor Privado seria composto por aquelas instituições que buscam primordialmente o lucro.

Dos órgãos públicos não se espera nenhuma garantia de lucros, necessariamente, admitindo-se até mesmo a não cobertura de seus custos de produção. Na realidade, existe nas empresas públicas um conflito entre a obtenção de bons resultados, por um lado, e o atendimento de alguns objetivos sociais e políticos preestabelecidos.

1.2.3 FUNÇÃO EXERCIDA

Esse critério segue o pressuposto de que determinados serviços-chave para a sociedade sejam (ou devam ser) assumidos pelo Estado, como por exemplo:

- » Segurança Pública
- » Defesa Nacional (militar)
- » Iluminação Pública
- » Coleta de Lixo
- » Justiça

Dada a importância desses bens para a sociedade, existe a concepção de que as instituições que exercem esse tipo de atividades deveriam ser públicas. Nos últimos tempos, a iniciativa privada vem assumindo algumas dessas funções, como por exemplo, o que ocorreu com a **saúde** e a **educação** – os bens semi-públicos, que acabamos de ver. É por esse motivo que esse critério, sozinho, não consegue dar conta de uma definição adequada de “Setor Público”.

1.2.4 NATUREZA INSTITUCIONAL

Este critério resume-se à natureza das instituições públicas, como Ministérios, Autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, etc. Por isso, apela-se para o critério institucional como um elemento adicional na definição.

No caso de uma empresa de capital aberto, pergunta-se pelo proprietário das ações. Caso o Tesouro (ou a Administração Central) seja o acionista majoritário (com direito a voto), então se classifica a empresa como Setor Público (como é o caso da Petrobras, por exemplo). Caso contrário, ela pertence ao Setor Privado.

1.2.5 CAPACIDADE DE IMPOSIÇÃO

Segundo este critério, os integrantes do Setor Público são aquelas instituições capazes de impor medidas a outrem. É através dos **impostos** (repare no substantivo, que possui a mesma raiz do verbo **impor**), que são uma **imposição geral** (e não algo que depende da vontade do indivíduo) que os gastos do Estado são em grande medida financiados.

Nenhum destes cinco critérios, tomados isoladamente, consegue estabelecer uma divisão clara, inequívoca, entre o Setor Público e o Setor Privado. É por esse motivo que, na prática, é através de uma combinação entre eles que esse marco divisório pode ser estabelecido.



Acabamos de responder à nossa primeira questão (O que é Setor Público?). Vamos agora passar à segunda pergunta que nos interessa nesta unidade: "Por que ele existe?" Ou, dito de outro modo: "o que explica a necessidade de intervenção do Estado na economia?"

1.3 NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A fim de responder a essa pergunta, precisamos voltar um pouco no tempo e recuperar a argumentação da Teoria do Equilíbrio Geral.

O Setor Público poderia simplesmente não existir caso todos os bens e recursos fossem perfeitamente alocados na economia, o que resultaria numa **situação ótima** de mercado.

Você já estudou em Microeconomia que, no século XIX, o economista **Léon Walras (1834-1910)** desenvolveu a Teoria do Equilíbrio geral, baseada no marginalismo e no conceito de Utilidade. Walras construiu um modelo mate-

mático para demonstrar o equilíbrio geral, enfatizando a interdependência de todos os preços dentro do sistema econômico, bem como da microeconomia e da macroeconomia. Ele mostrou também que as atividades das unidades de produção (famílias e firmas) não podem ser compreendidas isoladas uma das outras ou separadas da economia como um todo. Mais tarde, o economista italiano **Vilfredo Pareto (1848-1923)**, seu discípulo, deu a última forma a essa teoria, criando o conceito de “ótimo”.

O ótimo de Pareto é o estágio em que nenhum indivíduo ficará numa situação melhor sem que outro se prejudique.



Léon Walras (1834-1910) e Vilfredo Pareto (1848-1923).

Alguns dos pressupostos da teoria do equilíbrio geral são:

- a) a existência de um grande número de compradores e vendedores, seja no mercado de fatores de produção, seja no mercado de bens e produtos finais;
- b) o conhecimento perfeito (ou informação perfeita) por parte dos compradores e vendedores;
- c) a perfeita mobilidade dos recursos produtivos; e
- d) a busca da maximização do lucro, por parte dos vendedores, e da maximização da satisfação (ou utilidade), por parte dos consumidores.

Aceitos esses pressupostos, chega-se ao confronto das forças de oferta e demanda na economia e, da intersecção das duas curvas, tem-se o ponto de equilíbrio. Neste ponto, uma **situação ótima** está garantida para todos os

agentes econômicos envolvidos: os consumidores conseguirão comprar o máximo de bens e mercadorias ao menor preço possível e os produtores, por sua vez, conseguirão vender o máximo de mercadorias, ao maior preço possível.

Note que essa teoria foi desenvolvida no século XIX, à época do capitalismo “atomizado” e concorrencial, isto é, de pequenas empresas. Ou seja, naquele momento histórico – apesar de a teoria do equilíbrio geral envolver um elevado grau de simplificação (como sempre ocorre com qualquer teoria) –, ela estava muito mais próxima da realidade do que está hoje. Ela refletia (ou procurava espelhar) uma realidade econômica – o capitalismo concorrencial do século XIX –, que não existe mais.

Com a formação dos grandes conglomerados econômicos (oligopólios e monopólios) já em meados do século XX (especialmente após a Segunda Guerra Mundial), aquele já não é mais o mundo em que vivemos, pois o capitalismo concorrencial acabou. Este é um dos aspectos do problema.

Significa dizer que essa visão do sistema de mercado e do livre jogo das forças de oferta e demanda conduzindo a um ponto de ótimo econômico e social é uma visão idealizada e que hoje já não espelha a realidade.

Existem determinadas circunstâncias, conhecidas como falhas de mercado, que impedem que ocorra essa tendência a um ponto de equilíbrio ótimo. Uma falha de mercado ocorre quando os mecanismos de mercado, não regulados pelo Estado e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos ineficientes do ponto de vista econômico e/ou indesejáveis ao ponto de vista social. Elas explicam, portanto, a necessidade de que um agente externo – o Governo (ou o Setor Público) – intervenha na economia com o objetivo de corrigi-las.

1.3.1 FALHAS DE MERCADO

Estas falhas de mercado são: a existência de bens públicos, de monopólios naturais, de externalidades, de mercados incompletos, de informação incompleta (ou assimétrica) e de desemprego e inflação nas economias reais. Vejamos cada uma delas.

A EXISTÊNCIA DE BENS PÚBLICOS

Como nós já estudamos na subseção 1.2.1, bens públicos são bens *não rivais* e *não excludíveis*.

A EXISTÊNCIA DE MONOPÓLIOS NATURAIS

Verifica-se que, em determinados setores, o processo produtivo se caracteriza por **economias crescentes de escala**. Isto significa que os custos de produção unitários declinam à medida que aumenta a quantidade produzida. Note que essas economias de escala podem ser não somente técnicas (nos âmbitos da produção e da distribuição), mas também comerciais e gerenciais. Nesses casos, pode ser mais eficiente uma empresa produtora de energia elétrica do que duas ou mais. Então haveria aqui uma tendência quase que “natural” – daí o termo “monopólios naturais” – para que uma única empresa ocupasse, sozinha, o mercado, não deixando margem para a entrada de concorrentes.

Dada a ineficiência intrínseca à estrutura de mercado monopolista de atender aos interesses sociais, o Estado pode (e deve) aplicar **políticas antimonopólio**, que são instrumentos legais implementados pela autoridade pública com o objetivo de corrigir as divergências entre o interesse público (o bem-estar da sociedade) e o interesse privado (maximização do lucro) das empresas monopolistas. Estas políticas antimonopólio podem ser dos seguintes tipos:

- a) controle/regulação de preços (os preços passam a ser definidos pela autoridade pública, que também monitora o suprimento regular do mercado, controlando manobras especulativas);
- b) discriminação de preços (imposição de escalas diferenciadas de preços, sendo estas justificadas pelo interesse social). Por exemplo: as tarifas diferenciadas de energia elétrica, beneficiando populações de baixa renda; e finalmente,
- c) propriedade pública, que implica na estatização da empresa monopolista, de tal forma que suas ações passem a estar diretamente subordinadas à autoridade pública.

A EXISTÊNCIA DE EXTERNALIDADES

De modo geral, e num sentido bastante amplo, podemos entender o termo **externalidades** como os efeitos não intencionais decorrentes de ações humanas intencionais. Podemos encontrar uma definição mais precisa, em termos estritamente econômicos, em Pindyck e Rubinfeld (2006, p. 556), que seria a seguinte: “ação de um produtor ou consumidor que afeta outros consumidores [e/ou produtores], mas que não é considerada no preço de mercado [do bem em questão]”.

As externalidades podem ser de dois tipos: positivas (quando geram benefícios externos) e negativas (quando acarretam custos externos).

Um exemplo de geração de **externalidades positivas** são os serviços de saúde pública, tais como as campanhas de vacinação contra doenças infectocontagiosas. Quando o indivíduo leva seu filho para se vacinar, sua intenção primordial é evitar que a criança em questão não seja infectada; porém, ao fazê-lo, ele está beneficiando não somente a criança vacinada, mas a população como um todo, já que está contribuindo (mesmo que de forma não intencional) para a prevenção contra o surgimento de epidemias.



Poluição – externalidade negativa.
Fonte: <http://pampterra.zip.net/imagens/poluicaoPequim.jpg>

Em economia, quando se fala em externalidades (sem qualificação), em geral está-se referindo às **externalidades negativas**. Estas correspondem àquelas situações nas quais as ações de um agente econômico (no caso, uma empresa) afetam negativamente, isto é, prejudicam os demais indivíduos e/ou empresas da sociedade. Por exemplo: lixo ou detritos das indústrias despejados sem tratamento em rios e mares, poluição do ar pelas chaminés industriais.

Existem diversos estudos que apontam para uma correlação direta entre a poluição do ar e elevação dos índices de doenças respiratórias, como bronquites, rinites alérgicas e asma. Esse tipo de poluição representa um **custo externo** porque é a saúde pública (e não a indústria poluidora) que sofre os danos causados pelas emissões de gases na atmosfera sem o tratamento adequado. Esses danos não são considerados no cálculo dos custos industriais, que apenas incluem itens como matérias-primas, salários e juros. Portanto, os custos privados, nesse caso, são inferiores aos custos impostos à coletividade.

A existência das externalidades (especialmente as negativas) justifica a intervenção do Setor Público na economia, uma vez que com raríssimas exceções esse tipo de situação seria objeto de preocupação por parte do Setor Privado. A intervenção do Poder Público pode se dar:

- a) através de regulamentações específicas (como a estipulação de um patamar máximo de emissão de gases na atmosfera, por exemplo),
- b) através da fiscalização;
- c) através da imposição de multas ou impostos, a fim de desestimular as externalidades negativas.

EXISTÊNCIA DE MERCADOS INCOMPLETOS

Quando um bem, mercadoria ou serviço não é ofertado pela iniciativa privada mesmo que seu custo de produção seja menor do que o preço que os consumidores estariam dispostos a pagar por ele, diz-se que está configurada uma situação de mercado incompleto. Isto ocorre em determinadas situações porque nem sempre o Setor Privado está disposto a assumir certos segmentos de mercado que envolvem um conjunto de características específicas. Essas características são uma combinação de:

- a) riscos elevados,
- b) longo prazo de maturação do negócio e
- c) elevados custos iniciais para a instalação do negócio.

Nesses casos, a intervenção do Setor Público é necessária, uma vez que essa carência na oferta dos bens em questão precisa ser suprida. Esse foi o caso do sistema financeiro no Brasil, na década de 1950, que era ainda extremamente incipiente. Como não houve interessados da iniciativa privada, o Estado precisou assumir a fundação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a fim de ofertar crédito farto a juros baixos e fomentar a industrialização do país.

A EXISTÊNCIA DE FALHAS DE INFORMAÇÃO NO MERCADO

A existência destas falhas – também chamadas de **assimetria de informações** – significa que um dos pressupostos da abordagem neoclássica (informação perfeita) não se verifica absolutamente na realidade. A informação pode ser sonegada na economia do mundo real, e geralmente o é.

Entretanto, como a informação também pode ser considerada um bem de interesse público, a presença do Estado legislando para que o mercado seja o mais transparente possível se justifica, uma vez que os agentes econômicos tomarão decisões mais acertadas caso estejam informados adequadamente.

Um exemplo de como isso ocorre são as legislações específicas que preveem que as empresas de capital aberto publiquem periodicamente seus balanços contábeis na imprensa (em jornais de grande circulação), com o objetivo de que os acionistas tomem ciência da saúde financeira das empresas em questão e possam decidir se desejam ou não continuar a manter a propriedade dessas ações.

EXISTÊNCIA DE DESEMPREGO E INFLAÇÃO

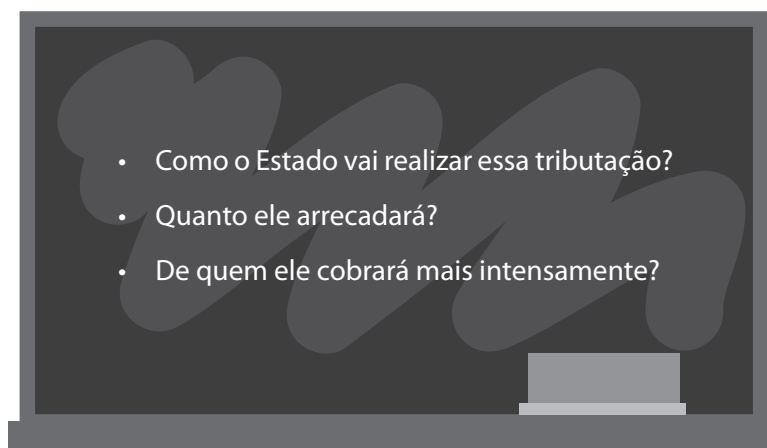
Estas são situações das economias do mundo real que tampouco foram previstas pela teoria do equilíbrio geral. Nestes casos, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas públicas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do nível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

Estas seis circunstâncias compõem, juntas, a explicação para a existência do Setor Público na economia: 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 adequadamente, especialmente quando pensamos no interesse público (social), que precisa ser preservado.

Além disso, mesmo que, por hipótese, a economia estivesse funcionando em torno a algum ponto de equilíbrio, nada garante que ela estaria simultaneamente promovendo uma distribuição da renda e da riqueza geradas de uma forma que pudesse ser considerada como socialmente justa, e aqui também o papel do Estado é importante.

É por esse conjunto de motivos que o Estado (ou o Setor Público) desempenha, para além de sua função política, que lhe é própria, também uma função econômica na sociedade e que esta função econômica é legítima, dada a necessidade de se zelar pelo bem-estar social (ou bem público).

Visto isso, precisamos agora definir algumas das principais **funções do Estado**. Se é verdade que o governo possui uma importante função econômica na sociedade, então ele precisa realizar gastos (sejam eles em consumo, sejam em investimentos). Para fazer frente a esses gastos, ele precisa se financiar, e o Setor Público se financia através dos impostos, tributos e contribuições dos mais diversos tipos. Ou seja, o financiamento das atividades econômicas do Estado depende, em grande medida, da obtenção compulsória desses recursos.



As respostas a essas perguntas dependem da política fiscal adotada e da ação do governo através da política fiscal que abrange três funções básicas.



1.4 FUNÇÕES DO GOVERNO

Estas funções se dividem em três, que são:

- Função alocativa
- Função distributiva e
- Função estabilizadora.

1.4.1 FUNÇÃO ALOCATIVA

Esta função visa assegurar uma melhor alocação dos recursos econômicos do que aquela que haveria caso fosse deixada a cargo do mercado, exclusivamente.

Pensando em termos de uma ordem de prioridades, o Estado alocará recursos, primordialmente, na oferta de “**bens públicos puros**”. Conforme vimos, as características intrínsecas a essa categoria de bens deixam claro que eles jamais seriam oferecidos pelo setor privado, por causa da sua inviabilidade econômica.

Em seguida, o Estado, em geral, complementa a oferta feita pelo Setor Privado daqueles bens que, no passado, foram de sua competência e que a iniciativa privada foi assumindo no decorrer das últimas décadas (estudaremos melhor

este processo na Unidade 4, quando tratarmos das privatizações no mundo e no Brasil). Esse é o caso, por exemplo, da saúde e da educação – os chamados **bens semipúblicos, sociais ou meritórios**. Esses bens diferem, em suas características, dos bens públicos puros; porém, dada sua relevância social, eles acabam também sendo providos pelo Estado.

Por fim, o governo poderá ainda alocar recursos em áreas que escapam às suas competências originárias. Isto porque existem situações nas quais o Estado precisa adentrar na esfera privada. Quando, por exemplo, tratamos dos “mercados incompletos” e dos riscos e incertezas envolvidos em algum mercado específico, muitas atividades importantes para a sociedade e para o desenvolvimento econômico de um país poderiam simplesmente não ser oferecidas pelo mercado sem a participação do Estado. Este é o caso das atividades ligadas:

- à siderurgia,
- à energia elétrica,
- à extração de gás e
- ao transporte.

A despeito do fato de esses setores possuírem características próprias de bens econômicos, isto é, de **bens privados**, esses bens e serviços são também oferecidos pelo Setor Público não apenas pelo seu caráter social, mas também pela sua importância estratégica para o desenvolvimento econômico.

1.4.2 FUNÇÃO DISTRIBUTIVA

Com relação à **função distributiva**, como não existem garantias de que os mecanismos de mercado proverão, por si sós, uma alocação ótima de recursos econômicos na sociedade, ela tem como principal objetivo utilizar mecanismos que visem ajustar as desigualdades na distribuição da renda e da riqueza geradas na sociedade, tornando-a a mais justa – ou equitativa – possível. Esses mecanismos são:

- a) transferências de renda, que, por sua vez, se subdividem em:
 - **diretas** (os chamados impostos de renda negativos, ou seja, quando o governo transfere renda – dinheiro – *diretamente* às mãos das camadas menos favorecidas, como no caso do programa **Fome Zero**). Neste caso, a transferência seria *direta e sem contrapartida*, ou seja, nada é pedido “em troca” dessas famílias. Já no caso de outros programas, como o **Bolsa Escola**, a transferência também é direta, porém uma contrapartida é

requerida daqueles que recebem o benefício, como matrícula e a frequência das crianças na escola, no exemplo em questão.

- **indiretas** (como o próprio nome diz, neste caso, a renda não chega *diretamente* sob a forma de dinheiro, mas indiretamente, sob a forma de mercadorias e/ou serviços). Exemplos deste tipo são as distribuições de cestas básicas, vales (vale-leite, vale-gás), etc. As transferências indiretas já foram muito mais comuns no Brasil do que são hoje, na época da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA) e também eram conhecidas como programas assistencialistas.
- b) **tributação**: quando o governo aplica seus recursos obtidos na tributação em atividades ligadas à **educação**, à **saúde** e ao **transporte público**, que beneficiam as camadas de baixa renda da população, ele está também – de certa forma – redistribuindo renda na sociedade, na medida em que cria a oportunidade de acesso a esses bens e serviços a indivíduos que, de outra forma, não poderiam usufruir deles.
- c) **subsídios** (que são a utilização dos recursos do governo para custear uma parte da produção de bens de primeira necessidade, cujo consumo é mais importante nas camadas de renda mais baixas da população). No Brasil, durante muitos anos esse foi o caso do trigo, principal componente do pãozinho, que era subsidiado pelo Estado.

1.4.3 FUNÇÃO ESTABILIZADORA

A **função estabilizadora**, como o próprio termo já antecipa, objetiva manter estável a trajetória econômica.

Mas o que significa isso?

Seu objetivo é permitir que a economia opere ao nível mais próximo possível de pleno emprego, ou seja, com crescimento econômico, com baixas taxas de inflação e com uma distribuição de renda considerada socialmente justa.

Por isso, dependendo do problema específico que se deseja combater, a fim de estabilizar a economia, o Governo utilizará a **política fiscal** de diferentes modos. Caso, por exemplo, a economia se encontre em um processo inflacionário e o objetivo do governo seja conter esse movimento, as medidas fiscais normalmente utilizadas serão do tipo **contracionista**, ou seja: diminuição dos gastos públicos e/ou aumento da carga tributária. Essas medidas inibirão o consumo e o investimento agregados e frearão a inflação.



Por outro lado, se a questão mais importante for a recessão (e o desemprego), a política fiscal será utilizada com o objetivo de expandir a economia (política **expansionista**), fomentando a demanda agregada. O objetivo deverá ser aumentar gastos públicos e reduzir impostos. Essa foi a medida adotada pelo governo Lula, por exemplo, logo depois da crise de setembro de 2008, reduzindo o IPI de automóveis e eletrodomésticos.

Menos impostos se refletem em queda de preços e, conseqüentemente, no aumento de vendas, na maior produção, no aumento do nível de empregos, em mais renda gerada na economia. Ou seja, nesse caso, a estabilidade econômica significaria gerar um ciclo virtuoso de prosperidade econômica (procurando sempre controlar as pressões inflacionárias, quando elas surgirem, naturalmente).

1.5 PRINCÍPIOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO

Vimos acima que o governo precisa se financiar para fazer frente aos seus gastos e que ele possui como a principal fonte de suas receitas a arrecadação tributária. Dadas suas atribuições (**alocativa, distributiva e estabilizadora**), percebe-se que a tributação deve ser utilizada como uma ferramenta para diminuir os desequilíbrios conjunturais e melhorar as taxas de crescimento econômico.



Mas como levar a cabo a tributação de uma forma que possa ser considerada justa? Ou seja, dito de outro modo: quais são os princípios que norteiam aquela que seria uma forma de tributação ideal?

São quatro os princípios de tributação ideal:

- Equidade
- Progressividade
- Neutralidade
- Simplicidade

1.5.1 PRINCÍPIO DA EQUIDADE

Segundo o **princípio da equidade**, a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa, isto é, cada indivíduo deve pagar uma contribuição que não fira a justiça. Novamente surge a questão: como implementar isso na prática tributária efetiva? Ou, seja, precisamos estabelecer um critério de justiça fiscal que norteie nosso sistema tributário, a fim de aproximá-lo o máximo possível daquele que seria um sistema ideal. Existem duas formas diferentes de se interpretar a equidade. Elas são distintas, porém complementares. Vejamos:

PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO

Em primeiro lugar, podemos interpretar o critério da equidade através do princípio do benefício, que nos diz o seguinte: **cada indivíduo contribui com um montante proporcional ao seu usufruto (ou benefício) do bem ou serviço ofertado pelo governo**. Quanto maior o benefício, maior seria a contribuição, e vice-versa.

Se levarmos em consideração que as preferências diferem – isto é, variam – de pessoa para pessoa, no momento em que tentamos medir o benefício individual, a fim de que se estabeleça um valor a ser pago de acordo com esse benefício, surge nossa primeira dificuldade. Isto porque, quando se analisam os bens públicos puros, como, por exemplo, a Defesa Nacional, como mensurar esses benefícios para cada agente econômico na sociedade?

Isso nos leva à constatação de que não se pode aplicar uma fórmula tributária geral (baseada no princípio do benefício) para a sociedade como um todo. Uma aplicação parcial do princípio do benefício é possível quando o usufruto do bem necessita de pagamento de taxa de utilização, como, por exemplo, no caso do transporte público urbano.

Outra questão séria refere-se à situação daqueles indivíduos que, por falta de renda disponível, estariam automaticamente excluídos do usufruto dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, caso fosse aplicado apenas o princípio do benefício.

Isso significa que, muito embora o princípio do benefício possa ser usado para alguns casos particulares, seu principal problema é justamente este: que ele não serve de base para uma formulação generalizada. Há, portanto, a necessidade de elaborar uma forma alternativa que leve em conta esses aspectos econômicos e sociais.

PRINCÍPIO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO

Este princípio distribui o ônus da tributação entre os indivíduos da sociedade de acordo com a sua capacidade de pagamento. Além disso, ele permite a formulação de uma regra geral que deve contemplar a equidade em dois sentidos complementares:

- **equidade vertical** (segundo a qual indivíduos com diferentes capacidades de pagamento devem pagar diferentes níveis de impostos);
- **equidade horizontal** (que nos diz que contribuintes com igual capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de impostos).

O Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) é um exemplo típico de tributação que obedece ao princípio da capacidade de pagamento, atendendo tanto ao preceito da equidade vertical, quanto da horizontal.

Pelo que foi exposto neste item e no item anterior, fica evidente que os sistemas tributários devem ser estruturados levando em consideração tanto um princípio quanto outro: existe uma série de serviços coletivos oferecidos pelo governo nos quais pode ser aplicado o princípio do benefício, enquanto que outra parcela da tributação é proveniente das arrecadações feitas com base na capacidade de pagamento.

1.5.2 PRINCÍPIO DA PROGRESSIVIDADE

O **Princípio da progressividade** é o segundo princípio de justiça fiscal. Note a palavra “progressividade”. Ela possui a mesma raiz etimológica da palavra “progresso”, que significa uma mudança qualitativa para melhor na sociedade. Mas uma mudança para melhor com relação ao quê? Essa é pergunta importante neste momento (e veremos isso com maiores detalhes na Unidade 2, num item exclusivamente dedicado ao tratamento desse conceito).

Por hora, o que nos basta saber aqui é que, segundo esse critério, **é progressivo o imposto cuja alíquota de tributação se eleva quando aumenta o nível de renda**. Significa dizer que pessoas que ganham mais pagarão maiores impostos, pois as alíquotas estarão subindo junto com o nível de renda. Então este princípio está intimamente associado ao princípio da equidade (e particularmente ao princípio da capacidade de pagamento).

Você lembra da equidade vertical? Pois bem, se ela for atendida, então automaticamente o princípio da progressividade também o será.



Isso porque **haverá uma melhora na distribuição de renda da sociedade como um todo**, se o sistema tributário do país se concentrar em impostos que possuam essa característica, sendo o inverso também verdadeiro. Ou seja, se um determinado imposto não elevar suas alíquotas à medida que a renda aumente, então ele possuirá a característica de ser **regressivo** (regresso – piora com relação a uma situação anterior).

O Imposto de Renda Pessoa Física também é um bom exemplo de imposto que atende ao critério da progressividade, uma vez que pessoas que se localizam nas camadas de renda mais baixas da população ou são isentadas de seu pagamento, ou pagam alíquotas baixas.

À medida que a renda do indivíduo aumenta, ele pagará gradativamente cada vez mais imposto. Isto significa que o governo está retirando mais renda de circulação daquela parcela da população que pode mais, e que essa renda será usada para ofertar bens e serviços públicos para a camada da população que pode menos (porque ganha menos). Dessa forma, estará havendo uma redistribuição de renda (para melhor) na sociedade e é por isso que se diz que esse tipo de imposto é progressivo.

1.5.3 PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE

De acordo com o nosso terceiro princípio, critério da **neutralidade**, o sistema de tributação deve ser otimizado de modo a **interferir o mínimo possível na alocação de recursos na economia**. A concepção aqui subjacente é a de que quaisquer alterações nos preços relativos dos bens e serviços provocadas por modificações da tributação poderiam causar uma ineficiência no sistema econômico. Isso deve ser entendido como uma diretriz básica, porém existem algumas exceções importantes.

Existem alguns impostos chamados de “seletivos”, que são aplicados sobre alguns bens específicos, cujo consumo se deseja desestimular, por conta das externalidades negativas que eles provocam. Esse é o caso, por exemplo, dos cigarros e das bebidas alcoólicas. É sabido que o consumo desses produtos provoca uma série de doenças e problemas sociais, que causam mortes precoces e oneram o sistema de saúde pública.

Nesses casos específicos aplicam-se os impostos seletivos, que em geral possuem alíquotas muito elevadas, cujo objetivo é justamente distorcer o preço relativo desses produtos (ou seja, justamente o contrário do que prega o princípio da neutralidade), fazendo com que os preços elevados se reflitam em quedas na demanda. Obviamente sabemos que isso não funciona tão facilmente assim, porque outros fatores extraeconômicos estão envolvidos aqui, como é o caso da adição (vício) que o consumo desses produtos provoca. Essa característica faz com que a curva de demanda desses bens seja extremamente inelástica e que esta relação entre aumento de preço (via taxaço de impostos seletivos) e queda na demanda não seja proporcional (isto porque, como você viu em Micro, quando a curva de demanda é inelástica, *grandes* aumentos de preço se refletem em *pequenas* reduções nas quantidades demandadas).

1.5.4 PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE

O critério da **simplicidade** relaciona-se diretamente à **facilidade na operacionalização da cobrança dos tributos**. Por um lado, o imposto deve ser de simples recolhimento para quem paga e, por outro, não deve acarretar um processo de fiscalização que implique em custos administrativos elevados demais para o governo. O objetivo fundamental deve ser facilitar a operacionalização na cobrança do tributo.

Como exemplo, aqui vale a pena também destacar o **Imposto de Renda Pessoa Física**, que é retido na fonte. Ou seja, no caso dos trabalhadores assalariados com contratos formais de trabalho, o contribuinte não precisa fazer absolutamente nada: o desconto do imposto já é realizado em folha de pagamento. Porém, o exemplo mais paradigmático na aplicação deste princípio é o **SIMPLES**: um imposto criado pelo governo especificamente para empresas de pequeno porte, que traz no próprio nome o critério da simplicidade.

Saiba Mais



Para saber mais a esse respeito, você deve consultar:

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p.23-41.

RIANI, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1986. (Especialmente o capítulo I, p. 15-40).

Resumo da unidade:

Apresentaram-se, nesta unidade, alguns conceitos fundamentais da disciplina. Esses conceitos referem-se ao papel do Estado na economia. Vimos que, dadas as imperfeições existentes no sistema de produção e de distribuição da riqueza gerada nas economias reais (em particular desde a segunda metade do século XX, com a formação dos grandes conglomerados econômicos no mundo), há uma série de justificativas para a intervenção e atuação do governo. Ou seja, acompanhamos o desenvolvimento do argumento de que a atuação do Setor Público na economia se justifica a partir do momento em que suas atividades melhorem a qualidade de vida da população. Por um lado, essa melhora pode ser obtida através da oferta crescente de bens e serviços públicos de excelente qualidade, como segurança, transporte, iluminação pública, infraestrutura básica, etc.; por outro, através da atuação do Estado em políticas públicas que propiciem estabilidade econômica e justiça social.

Veja a vídeoaula correspondente a esta unidade no AVEA.

**Atividade de Aprendizagem – 1**

- 1) Conceitue e exemplifique:
 - a) Bens públicos
 - b) Externalidades
 - c) Externalidades positivas
 - d) Externalidades negativas
 - e) Monopólio natural

- 2) A estabilidade econômica pode ser considerada um bem público? Justifique sua resposta.





2

TRIBUTAÇÃO

Dados os princípios teóricos apreendidos na Unidade 1, o objetivo de aprendizagem desta unidade será responder às seguintes questões:

- Quais são os diferentes tipos de tributos?
- Quais as principais diferenças entre impostos diretos e indiretos?
- Quem é que, de fato, paga os impostos?
- O que são impostos progressivos, regressivos e proporcionais?
- Quais são os principais efeitos do excesso de tributação sobre a economia e sobre os contribuintes?

2.1 IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES

Os tributos são a principal fonte de geração de receitas do governo. Já sabemos que o governo precisa se financiar, isto é, gerar receitas a fim de conseguir realizar os seus gastos – os chamados gastos públicos.

Além da tributação, o governo também pode se financiar através da emissão de moeda – cujo principal efeito negativo é a geração de inflação, como veremos abaixo quando tratarmos sobre o imposto inflacionário –, e o endividamento (interno e/ou externo).



Os tributos se subdividem em três diferentes espécies (ou tipos), que são os **impostos**, as **taxas** (juntamente com as **tarifas**) e as **contribuições**.

Links

No *link* www.portaltributario.com.br/tributos você pode encontrar uma lista completa dos tributos (impostos, taxas e contribuições) existentes atualmente no Brasil. A última atualização é de 31/03/2009 e, até aquela data, a lista totalizava 85 tipos diferentes de tributos.

Imposto é o tipo de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (são tributos não vinculados a alguma contrapartida específica do Estado), que são usados para financiar os mais diversos tipos de gastos do Estado com a oferta de bens públicos “puros”, como por exemplo a segurança e a iluminação

públicas. São exemplos de impostos, nas diferentes esferas da arrecadação: **(1) Da União:** Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Produtos industrializados (IPI); **(2) Dos estados:** Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços (ICMS) e Imposto de Transmissão de Propriedade (ITP) – *causa mortis*; **(3) Dos municípios:** Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Propriedade (ITP) – *inter vivos*.

As **taxas** e as chamadas **tarifas** são os tributos instituídos para remunerar um determinado serviço (ou uma determinada atividade) especial do Estado, que são cobrados somente dos contribuintes que de fato se utilizam desse serviço ou atividade (ou daqueles que os tenham à sua disposição). Dito de outro modo: são aqueles tributos que têm como fato gerador a utilização, por parte do contribuinte, de um serviço específico (e divisível) que é colocado à sua disposição. A diferença entre taxas e tarifas é que as **taxas são compulsórias (obrigatórias)**, como a taxa de lixo, por exemplo, (que todos precisam pagar), enquanto que as **tarifas decorrem da autonomia da vontade do indivíduo**, ou seja, ele pode escolher se pagará a tarifa ou não (caso decida se irá ou não fazer uso do bem ou serviço público que está sendo colocado à disposição pelo Estado). Um exemplo deste tipo é a tarifa de emissão de passaportes.

Já as **contribuições** podem ser de dois tipos: **especial** ou de **melhoria**. No primeiro caso, a contribuição possui uma destinação específica para um determinado grupo ou atividade. Esse é o caso das contribuições para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O segundo tipo – contribuições de melhoria – se refere às contribuições que estão vinculadas a algum projeto ou obra que resulte em algum benefício para o cidadão, por exemplo, uma obra pública que valorize o imóvel do contribuinte. É importante ressaltar que compete exclusivamente à União instituir **contribuições sociais**, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Links



Existe um *site*, disponibilizado pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP) – uma organização sem fins lucrativos que tem por objetivo oferecer à população um sistema permanente de acompanhamento das receitas tributárias – onde você pode acompanhar *on-line*, dia a dia, ou por períodos predeterminados, o *total* das receitas arrecadadas pelo Estado (ou seja: a soma de *todos* os tributos que pagamos, sejam eles impostos, taxas, tarifas ou contribuições). O endereço é www.impostometro.com.br em 2009, o montante total da arrecadação com impostos foi da ordem de R\$ 1 trilhão e 90 bilhões.

2.2 IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS

Existem duas grandes classes de impostos, que são os tributos diretos e os indiretos. Vejamos:

- **Tributos diretos:** são aqueles que incidem *diretamente* sobre os rendimentos – variável fluxo –, ou sobre a riqueza – variável estoque – dos agentes econômicos, sejam eles pessoas físicas – indivíduos –, sejam eles pessoas jurídicas – empresas. São exemplos de tributos diretos o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).
- **Tributos indiretos:** são aqueles que incidem *indiretamente*, ou seja, incidem sobre os bens e serviços que satisfazem às necessidades dos indivíduos. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um exemplo representativo dessa classe de tributos.

A distribuição dos tributos nessas duas categorias é de grande importância dentro da estrutura tributária de um país. Isto porque o peso de cada um dos lados revela a maneira como os indivíduos são atingidos pela tributação.

Por um lado, quanto **maior** for a **participação relativa dos impostos indiretos** na arrecadação total do bolo tributário de um país, **maior** será a **abrangência** do imposto e, conseqüentemente, maior será a capacidade de captação de recursos pelo governo. Isto porque esse tipo de imposto recai predominantemente sobre o consumo de bens e serviços, atingindo indiscriminadamente todos os indivíduos da sociedade.

Por outro lado, quando os **impostos diretos** forem os mais representativos, significa que o sistema de tributação está retirando **maior volume de recursos das fontes de renda, como lucros, salários, etc.**

Ou seja, dependendo das participações relativas dos tributos diretos e indiretos no total da arrecadação fiscal, o sistema tributário está onerando (penalizando) mais uma camada da população do que outra. No caso de os impostos diretos terem uma participação relativa maior, isto significa que o sistema tributário estaria obtendo mais recursos das camadas de renda mais elevadas da população.

Como vimos anteriormente, por exemplo, o IRPF – um típico imposto direto – é cobrado em base pessoal, com isenções e alíquotas progressivas, determinadas pelas características pessoais dos contribuintes. Isso garante o atendimento dos princípios da equidade (através do princípio da capacidade de pagamento) e da progressividade. Ou seja, quem pode mais, paga mais.

Já na segunda alternativa, caso os impostos indiretos predominem, as camadas menos privilegiadas da população estarão dando a maior contribuição para o bolo tributário.

Então, o que se pode concluir é que o peso relativo de cada um dos lados afeta a eficiência do sistema de tributação como um instrumento de correção das desigualdades na distribuição de renda.

2.3 IMPOSTOS PROGRESSIVOS, REGRESSIVOS E NEUTROS

A carga fiscal de um país é considerada **progressiva** quando o percentual do imposto a ser pago aumenta com o aumento no nível da renda e o resultado, após a cobrança dos tributos, gera uma **melhor distribuição de renda na sociedade**. (já vimos na Unidade 1 que a progressividade é um dos critérios que deveriam ser seguidos a fim de que um sistema fiscal pudesse ser considerado justo).

Em contrapartida, uma carga fiscal **regressiva** é aquela cujo percentual do imposto a ser pago diminui com o aumento da renda e o resultado é que, após a tributação, temos uma **piora na distribuição de renda** (ou seja: uma maior concentração da renda gerada) na sociedade em relação àquela distribuição que seria acarretada caso a tributação não se tivesse realizado.

Já uma carga fiscal **neutra** – ou proporcional – é aquela na qual o percentual do imposto a ser pago permanece inalterado independentemente do nível de renda. Nesse caso, **não há alteração na distribuição de renda na sociedade**.

Uma forma de verificar os efeitos da carga fiscal sobre a distribuição de renda é através da **Curvas de Lorenz**, demonstrada na Figura 2.1:

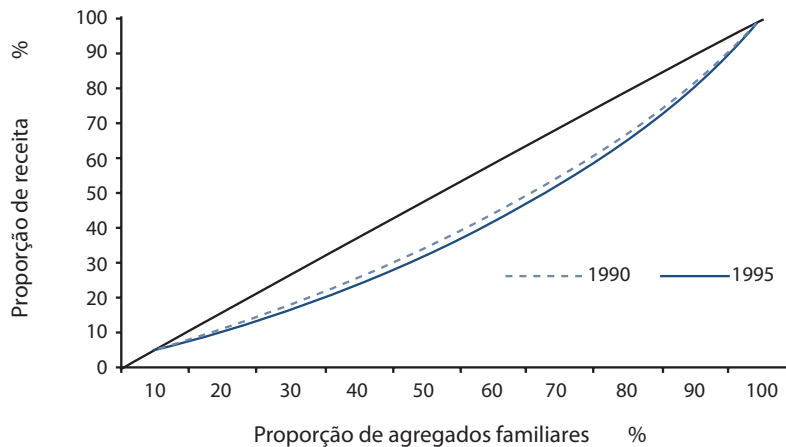


Figura 2.1 – Curvas de Lorenz.

Fonte: http://3.bp.blogspot.com/_HqjPVvZ1cRI/Ro_BgamYkvi/AAAAAAAAAvk/pf6gh1mKZqA/s1600-R/curvas-lorenz.gif

A Curva de Lorenz consiste num gráfico muito utilizado pelos economistas, que procura representar a desigualdade de renda entre os agregados familiares existentes em uma sociedade ou economia.

Vamos primeiro imaginar uma situação hipotética, em que houvesse uma perfeita igualdade econômica, ou seja, uma situação na qual todos os indivíduos (ou agregados familiares) auferissem a mesma proporção da renda gerada numa determinada economia.

Para representar graficamente isso, precisaríamos ordenar os agregados familiares (que estão representados no eixo das abscissas – eixo x) e o percentual da renda gerada nessa sociedade (que é representado no eixo das ordenadas – eixo y) que corresponde a cada parcela da população.

No caso de uma **situação de perfeita igualdade na distribuição de renda**, teríamos que representar 10% da população correspondendo a 10% da renda, 20% da população correspondendo a 20% da renda, e assim sucessivamente... Então o rendimento estaria equitativamente distribuído e a representação gráfica disso seria uma **diagonal – uma linha reta com 45 graus de inclinação**. Esta seria a nossa **reta da perfeita igualdade**.

Evidentemente sabemos que, nas economias reais, isso nunca ocorre: aos 10% da população mais pobre caberá muito menos que 10% da renda, e os 10% mais ricos obterão muito mais do que 10% da renda gerada na sociedade. Essa representação mais fiel da realidade é a chamada **Curva de Lorenz**.



Notem que:

- Quanto mais afastada da reta dos 45 graus estiver a Curva de Lorenz, maior será a desigualdade de renda nessa sociedade, ou menor será a equidade.
- Ao contrário, quanto mais próxima estiver a curva de Lorenz de nossa reta da perfeita igualdade, menor será a desigualdade de renda, ou maior será a equidade nessa sociedade.

Na Figura 2.1 acima, temos duas representações da Curva de Lorenz: uma para o ano de 1990 (traçado pontilhado em azul) e outra para 1995 (traçado cheio em azul). A partir do que vimos sobre a definição da curva, podemos agora interpretar esse gráfico, chegando à conclusão de que houve uma piora na distribuição de renda nessa sociedade nesses cinco anos (precisaríamos então averiguar os motivos pelos quais isso aconteceu).

Para nossos propósitos neste momento – investigar os efeitos da cobrança de tributos sobre a distribuição de renda da sociedade –, vamos utilizar a Figura 2.2 para visualizar melhor os impactos dos impostos progressivos, regressivos e neutros:

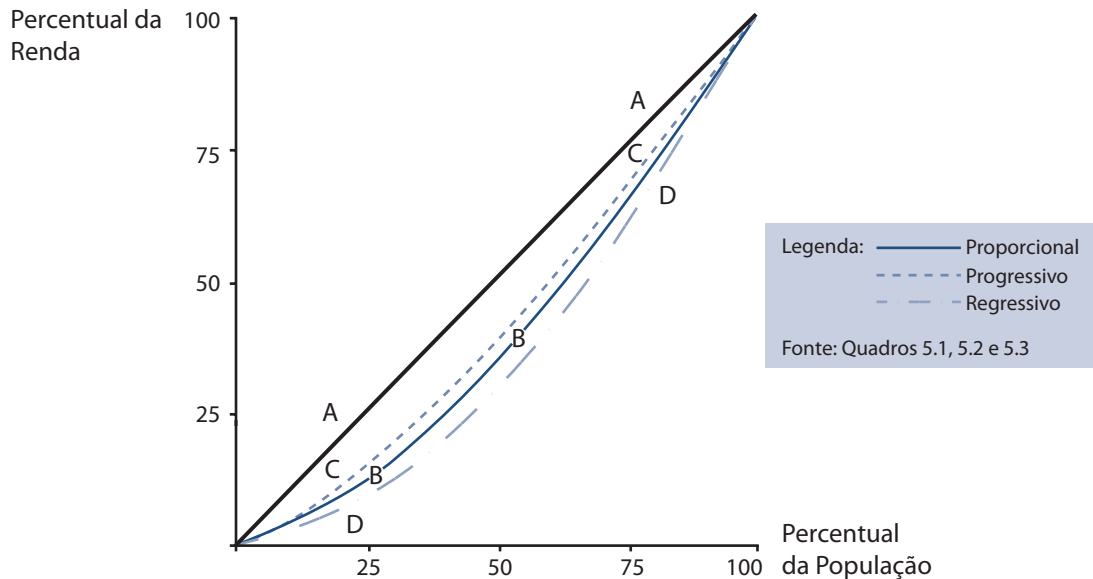


Figura 2.2 – Efeitos da aplicação de impostos progressivos e regressivos sobre a distribuição de renda em uma economia.

Fonte: Gráfico extraído de Riani (1986, p.112).

Temos aqui representadas quatro situações: **A**, **B**, **C** e **D**. A **situação A** corresponde à nossa reta da perfeita igualdade (ou seja, é uma situação hipotética – que não existe na realidade – mas que serve de base de comparação entre diferentes situações reais possíveis).

A **situação B** representa a distribuição de renda real de uma dada sociedade (qualquer), num determinado momento do tempo. Este é nosso ponto de partida (nossa “largada”). A partir daqui, precisamos imaginar que um determinado tributo foi aplicado nessa sociedade e, como vimos, esse tributo pode ser predominantemente **progressivo** (promoverá uma **redistribuição de renda para melhor** nessa sociedade), mais **regressivo** (promoverá uma **redistribuição de renda para pior** nessa sociedade, ou **proporcional** (neutro), caso **não acarrete alterações na distribuição de renda** que já havia antes da implementação do imposto (ou dos impostos). Isso dependerá do tipo e das características intrínsecas a cada tributo, como vimos no item 2.1, acima.

Então, partindo da **situação B**:

- caso fosse aplicada uma **tributação progressiva** → haveria um deslocamento da Curva de Lorenz para a **posição C**, mais próxima de nossa reta da perfeita igualdade e que representa que houve, nessa sociedade, um aumento da equidade.
- caso fosse aplicada uma **tributação regressiva** → haveria um deslocamento da Curva de Lorenz para a **posição D**, mais distante de nossa reta da perfeita igualdade e que representa que houve, nessa sociedade, uma piora na equidade, ou um aumento da desigualdade de renda.
- caso fosse aplicada uma **tributação proporcional ou neutra** → não haveria deslocamento da Curva de Lorenz e ela permaneceria na **posição B**, representando que não houve, nessa sociedade, nenhuma alteração na distribuição de renda.

2.3.1 EFEITOS ANTICÍCLICOS DOS IMPOSTOS PROGRESSIVOS

Para além de sua característica de redistribuir progressivamente a renda na sociedade, os impostos progressivos possuem também um forte caráter anticíclico, constituindo-se, dentro do marco keynesiano, num instrumento automático de estabilização macroeconômica. De fato, segundo Silva (2001, p. 183):

Em situações de desequilíbrios provocadas por excesso ou escassez de demanda agregada, uma maior progressividade no Imposto sobre a Renda constituir-se-ia, dentro das hipóteses Keynesianas, num instrumento automático de estabilização. Se a situação é inflacionária, o imposto progressivo provocaria um aumento da renda nominal, permitindo ao governo acumular superávit orçamentário com o propósito de retirar o excesso de demanda do mercado. Efeito oposto deveria ocorrer no caso de depressão. A queda na receita seria maior que o decréscimo na renda nominal, provocando, indiretamente, um aumento na renda disponível dos indivíduos, que poderia, então, ser utilizada para aumentar o nível de demanda.

Se a situação é de excesso de demanda agregada, então existe uma pressão inflacionária em curso (inflação de demanda) e o imposto progressivo permitiria ao governo acumular superávit orçamentário, retirando renda de circulação (ou seja, retirando o excesso de demanda de mercado).

Vamos ver como isso ocorre através de um exemplo com o IR – nosso exemplo paradigmático e mais representativo dentre os impostos progressivos – nos dois casos possíveis de desequilíbrio macroeconômico:

Situação 1

Período de prosperidade econômica (pressão inflacionária)

Suponha que a economia de um país esteja atravessando um período de prosperidade e que o salário médio dos contribuintes aumentou de R\$ 3.000,00 para R\$ 5.000,00. Considere ainda a seguinte tabela progressiva mensal para o cálculo do IR.

FAIXA DE RENDA	ALÍQUOTA
Até R\$ 2.000,00	isento
De R\$ 2.000,00 a 3.000,00	10%
Acima de R\$ 3.000,00	20%

Nosso primeiro passo será calcular o imposto devido e a renda líquida para o salário médio de R\$ 3.000,00:

		VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 2.000,00	isento	-----
De R\$ 2.000,00 a 3.000,00	10%	$10\% \times (3.000 - 2.000) = 100,00$

Valor do imposto pago: R\$ 100,00

Renda Líquida do Contribuinte: $3.000 - 100 = 2.900,00$

Agora precisamos apenas refazer as contas para o novo salário médio, de R\$ 5.000,00, e verificar o que aconteceu:

		VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 2.000,00	isento	-----
De R\$ 2.000,00 a 3.000,00	10%	$10\% \times (3.000 - 2.000) = 100,00$
A partir de R\$ 3.000,00	20%	$20\% \times (5.000 - 3.000) = 400,00$

Valor do imposto pago: R\$ 500,00

Renda Líquida do Contribuinte: $5.000 - 500 = 4.500,00$

Nesse período de crescimento e de prosperidade econômica, apesar de ter havido um aumento médio de R\$ 2.000,00 no salário dos contribuintes, a renda líquida só aumentou R\$ 1.600,00 (R\$ 4.500 – R\$ 2.900). Ou seja, o imposto progressivo funciona como um estabilizador automático, pois haverá um aumento na renda disponível menor do que o aumento de salários (o que se reflete no controle do excesso de demanda agregada e, conseqüentemente, no controle da inflação).

Situação 2

Período de recessão econômica (pressão deflacionária)

Vamos supor agora a situação inversa: que a economia esteja atravessando um período de crise econômica (recessão) e que o salário médio dos contribuintes tenha caído de R\$ 5.000,00 para R\$ 3.000,00. Considere a mesma tabela mensal para o cálculo do IR do exemplo anterior.

Como já fizemos os cálculos para o imposto devido e para a renda líquida média em ambas as situações, não será necessário repeti-los. Nós apenas invertamos a situação:

1. No início (antes da crise), o salário médio era de R\$ 5.000,00, o imposto devido era R\$ 500,00 e a renda líquida do contribuinte, de R\$ 4.500,00.
2. Com a crise, o salário médio caiu para R\$ 3.000,00, o imposto devido para R\$100,00 e a renda líquida do contribuinte ficou R\$ 2.900,00.

Nesse período de recessão, apesar de ter havido uma queda de R\$ 2.000,00 no salário médio dos contribuintes, a renda líquida só diminuiu R\$ 1.600,00. Logo, o imposto progressivo funcionou como um estabilizador automático, pois houve uma queda de renda disponível menor do que a queda de salários. Ou seja, mais renda ficou à disposição da população, para o consumo, o que atenua os efeitos da recessão.

2.4 QUEM É QUE, DE FATO, PAGA OS IMPOSTOS?

Vimos, na Unidade 1, quais seriam os princípios que hipoteticamente poderiam garantir um sistema tributário “ideal”, caso ele existisse. Neste momento vamos ver como se dá esse lapso entre, por um lado, esse sistema tributário “ideal” (norteados pelos princípios da equidade, simplicidade, neutralidade, etc.) e, por outro, a prática tributária efetiva (real) do dia a dia.



Então, a pergunta que surge agora (e que vamos precisar responder) é: quem é que, de fato, paga os impostos? Ou, dito de outro modo: a pessoa sobre a qual incide o imposto é a mesma que arca com o ônus do imposto?

A existência dos impostos na sociedade modifica/altera os preços relativos na economia, por mais que exista o preceito da neutralidade; ou seja, justamente o desejo de não se alterar os preços relativos. Na verdade, essas alterações sempre ocorrerão, em maior ou menor medida. **É a resposta do mercado a essas alterações que vai determinar quem é que, de fato, paga os impostos.**

Então nós precisamos levar em consideração três elementos importantes para realizar essa análise:

- 1) a estrutura do mercado em questão (ou seja, se o mercado é concorrencial, um oligopólio ou um monopólio);
- 2) a elasticidade preço da demanda; e
- 3) a elasticidade preço da oferta.

A elasticidade, como se sabe, é um conceito que tem por objetivo mensurar/medir a forma como as pessoas reagem às alterações de preços. Dependendo das características dos bens em questão, pode haver (e há) diferentes reações possíveis.

Já sabemos que nos mercados monopolistas e oligopolistas os produtores sempre possuem uma possibilidade maior de elevar seus preços e conseguir realizar lucros extraordinários (maiores do que aqueles que seriam auferidos em uma situação de concorrência). Então, nesses casos, sempre haverá também uma tendência a que o ônus tributário (do produtor) seja repassado ao consumidor final, via aumento de preços. E é por isso que o Estado precisa regulamentar os setores da economia com essas características, a fim de garantir que o interesse público seja também salvaguardado.

Dado isso, vamos então supor que estamos tratando de um **mercado concorrencial**. Nesse caso, o nível de repasse do ônus tributário do produtor para os preços, e conseqüentemente para os consumidores, vai depender das elasticidades das curvas de demanda e oferta dos produtos em questão.

Vamos começar pelo lado da demanda: a **elasticidade preço da demanda** mede a mudança percentual ($\Delta\%$) na quantidade demandada em resposta a uma alteração percentual no preço.

$$E_{pd} = \frac{\Delta\% \text{ quantidade demandada}}{\Delta\% \text{ preço}}$$

Seu coeficiente será sempre negativo, para o caso dos bens normais, tendo em vista que ele expressa que há uma relação inversa entre preços e quantidades: sempre que o preço aumenta, a quantidade demandada tende a diminuir; e sempre que o preço cai, a quantidade demandada tende a aumentar.

Caso $E_{pd} < -1$, diz-se que a **demanda é elástica**. Isso significa que pequenos aumentos ou diminuições no preço provocam uma grande variação na quantidade demandada.

Caso $0 > E_{pd} > -1$, então se diz que a **demanda é inelástica**. Ou seja, grandes variações nos preços, para cima ou para baixo, provocarão uma pequena variação (aumento ou queda) nas quantidades demandadas.

Com relação à tributação, o que podemos concluir é que, **quanto mais elástica for a demanda por um bem, menor deverá ser o repasse do ônus tributário ao consumidor**, via aumentos de preço, tendo em vista que qualquer elevação

de preços acarretará uma queda mais do que proporcional nas quantidades demandadas e isto resultará em uma perda da Receita Total do produtor ($RT = p.q$).

Por exemplo, em mercados de bens supérfluos e/ou com grande número de substitutos (que são mercados que possuem uma elasticidade renda da demanda elevada – curvas de demanda muito elásticas), o ônus tributário tende a recair sobre o produtor.

O contrário também se verifica: **quanto mais inelástica for a demanda por um bem, maior deverá ser o repasse do ônus tributário do produtor para o consumidor**, via aumentos de preços.

Por exemplo, em mercados de bens essenciais e/ou sem substitutos (que possuem tipicamente curvas de demanda muito inelásticas), o ônus tributário tende a recair sobre o consumidor.

Já a elasticidade preço da oferta (E_{po}) mede a variação percentual ($\Delta\%$) na quantidade ofertada de um produto específico em função de uma alteração percentual de seu preço.

$$E_{po} = \frac{\Delta\% \text{ quantidade ofertada}}{\Delta\% \text{ preço}}$$

O sinal do coeficiente da E_{po} , ao contrário do que ocorre com a E_{pd} , será sempre positivo. Isso porque, em curvas típicas de oferta, os preços e as quantidades ofertadas caminham sempre na mesma direção:

$$\uparrow p \rightarrow \uparrow q_o \text{ e } \downarrow p \rightarrow \downarrow q_o.$$

Se $E_{po} > 1$, então a **curva de oferta é elástica**. Isto significa que haverá uma grande variação na quantidade ofertada em função de uma pequena variação nos preços.

E caso $E_{pd} < 1$, a **curva de oferta é inelástica** porque mesmo uma grande variação nos preços ocasionará apenas uma pequena variação nas quantidades ofertadas.

Com relação à tributação, quanto mais inelástica for a curva de oferta, menor será o repasse do ônus tributário ao consumidor; e quanto mais elástica for a curva de oferta, maior será o repasse dos tributos aos consumidores, via elevações de preços.

Conceitos importantes:

Quanto maior for a elasticidade preço da demanda e menor a elasticidade preço da oferta, significa que a maior parte do ônus tributário recairá sobre os próprios produtores.

Quanto menor for a elasticidade preço da demanda e maior for a elasticidade preço da oferta, então a maior parte do ônus tributário será repassada aos consumidores, através da elevação do preço dos produtos em questão.

Se a curva de demanda for perfeitamente inelástica (vertical), o ônus tributário será repassado totalmente aos consumidores

Se a curva de oferta for perfeitamente inelástica (vertical), o ônus tributário recairá totalmente sobre os produtores.

2.4.1 TIPOS DE IMPOSTOS

Impostos sobre a renda (variável fluxo): existem dois principais impostos que incidem sobre as rendas – o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ). Sobre o IRPF já falamos bastante, pois ele entrou em quase todos os nossos exemplos, na Unidade 1, como um tipo de tributo que contemplava os critérios da equidade, da progressividade e da simplicidade.

Vamos então tratar do **IRPJ**. Este é um imposto direto, como acabamos de ver, que incide sobre o lucro das empresas. Com relação ao atendimento aos **princípios norteadores da boa tributação** (Unidade 1), o principal problema do IRPJ é que ele pode contrariar a equidade e a progressividade, uma vez que não se pode ter certeza de que o ônus do imposto sobre o lucro das empresas recairá integralmente sobre o produtor.

Como vimos acima, uma parte desse ônus – ou mesmo a sua totalidade – pode recair sobre os consumidores do bem em questão. Tudo vai depender do grau de elasticidade das curvas de demanda e de oferta do mercado em questão e dos elementos que determinam sua maior ou menor elasticidade (número de substitutos, essencialidade do bem em questão, condições de concorrência do mercado onde se encontra a firma produtora, etc.).

Já os **impostos sobre o patrimônio (variável estoque)** também constituem uma forma de imposto direto e incidem sobre a riqueza acumulada (bens móveis e imóveis) dos indivíduos.

O tributo sobre o patrimônio mais utilizado no mundo é o imposto sobre a propriedade mobiliária, o que equivale ao nosso Imposto Predial e Territorial Urbano (**IPTU**). Existe também, na mesma categoria, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**), o Imposto de Transmissão de Propriedade (**ITP**) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (**ITBI**), para citar alguns dos mais importantes.

Em termos de atendimento aos princípios, em tese, o IPTU também deveria se submeter aos princípios da progressividade e da equidade (capacidade de pagamento), já que, teoricamente, a camada da população mais abastada pagaria um IPTU maior.

Entretanto, observa-se que, na prática, não é bem assim que acontece. Caso esse imposto seja, por exemplo, repassado aos inquilinos dos imóveis, embutido no aluguel, então ele não estará atendendo aos critérios, mas sim, na realidade, sendo **regressivo** ao invés de **progressivo**.

Na categoria de tributos indiretos, encontramos impostos e contribuições que incidem sobre a produção e a circulação de mercadorias e serviços. São exemplos desse tipo: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (**ICMS**), o Imposto sobre Produtos Industrializados (**IPI**), o Imposto sobre Serviços (**ISS**), a contribuição para o Programa de integração social (**PIS**) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (**COFINS**).

Os tributos indiretos podem ser específicos – quando incidem como um valor fixo sobre cada unidade comercializada – ou *ad valorem*, quando existe uma alíquota que incide sobre o valor da transação.

Vimos, que, com relação aos princípios da tributação, os impostos indiretos tendem, via de regra, a possuir um caráter mais regressivo, tendo em vista que as camadas de renda mais baixas da população são aquelas que gastam proporcionalmente mais de suas rendas com consumo do que as camadas de renda mais elevada (que, para além do consumo, também poupam). Assim, o critério que estaria sendo privilegiado quando se opta por esse tipo de tributos é o da simplicidade, em detrimento dos critérios da equidade e da *progressividade*.

2.5 EFEITOS DA INFLAÇÃO SOBRE OS IMPOSTOS

Você já deve ter lido que um dos graves problemas acarretados pela inflação é a desvalorização contínua dos recursos em poder dos contribuintes, especialmente daqueles recursos que não estão aplicados em nenhum investimento, como o dinheiro que fica em conta corrente, por exemplo. Isto porque, ao longo do tempo, eles passam a ter um poder de compra cada vez menor devido à alta dos preços. Esse fenômeno é conhecido como **imposto inflacionário**.

2.5.1 IMPOSTO INFLACIONÁRIO E SENHORIAGEM

Uma das características do imposto inflacionário é seu caráter altamente regressivo. As classes de renda mais baixas são as mais prejudicadas por possuírem pouca (ou nenhuma) possibilidade de aplicar seus escassos recursos no sistema financeiro para se proteger da inflação.

Imposto inflacionário é a desvalorização contínua dos recursos em poder dos contribuintes (que não são aplicados em nenhum investimento).

Outro conceito importante que surge associado ao problema da inflação é o da **senhoriagem**.

Hoje em dia, senhoriagem corresponde ao lucro do governo decorrente do monopólio da emissão de moeda (aumento da base monetária).

A senhoriagem é necessária dentro de um cenário de elevada inflação, uma vez que num contexto de aumento generalizado dos preços torna-se necessário aumentar o volume de dinheiro no mercado e isso é feito por meio da emissão de mais moeda.

Dito de outra forma: a **senhoriagem é uma fonte de receita do governo**, decorrente de sua prerrogativa de ser um monopolista na emissão de papel-moeda. O problema principal com relação a essa fonte de financiamento do governo é fácil de perceber: **ela causa mais inflação ainda**.

O processo inflacionário, via de regra, afeta toda a cadeia produtiva, isto é, os agentes econômicos como um todo, sejam eles consumidores, famílias, empresas financeiras e não financeiras, bem como o governo. Porém, tanto esse impacto como as tentativas de minimizá-lo, como a correção monetária ou os diferentes tipos de indexação nunca são nem completos e nem uniformes, de

'Seigniorage' ou *Senhoriagem* é uma palavra de origem feudal: era o tributo que se pagava, na Idade Média, em reconhecimento a um Senhorio (a um "senhor" – o senhor feudal). Mais tarde, com a formação dos Estados Absolutos, passou a designar um tributo que se pagava ao Rei pela cunhagem de moeda.

maneira que as diferentes rendas (juros, lucros, aluguéis e salários) são afetadas de forma bastante desigual. Aqueles que conseguem se proteger melhor da corrosão inflacionária obtêm maior êxito diante dos efeitos perversos da inflação. Vamos ver alguns desses efeitos e seus impactos abaixo.

EFEITO TANZI

O chamado efeito Tanzi tem esse nome em homenagem ao economista italiano Vito Tanzi, que o formulou pela primeira vez na década de 1990. Em Finanças Públicas, o que nos interessa particularmente é o efeito da inflação sobre a arrecadação de tributos, ou seja, a maior ou menor capacidade do governo em antecipar a taxa de inflação e criar instrumentos de defesa contra ela.

Sempre ocorre uma defasagem entre as datas da ocorrência das transações econômicas (os fatos geradores dos impostos) e as datas do efetivo recolhimento dos tributos. A esse fenômeno de perda real da receita pública em razão dessa defasagem, denominamos efeito Tanzi.

Da mesma forma que os empresários tentam se proteger do processo de crescimento contínuo e generalizado de preços repassando para o preço final dos bens e serviços produzidos e os trabalhadores através da correção salarial nas mesas de negociação com as autoridades públicas, o governo desenvolveu formas de indexação de suas receitas tributárias como a unidade fiscal de referência (UFIR).

Vejam um exemplo simplificado para entender o efeito Tanzi. Suponha que o governo de um determinado município arrecade mensalmente R\$ 1 milhão, e que a taxa de inflação observada durante esse período seja da ordem de 30%. Vamos supor também que o lapso de tempo entre as datas da transação e do efetivo recolhimento do imposto à rede bancária é de 20 dias. Dessa forma, aquela arrecadação perde 20% em termos reais (20 dias da inflação de 30%), fazendo com que a receita nominal de R\$ 1 milhão se converta em uma receita real de aproximadamente R\$ 800.000,00.

Com a aceleração da taxa de inflação a partir dos anos 1980, os governos passaram a reduzir os prazos para o recolhimento de impostos, contribuições e encargos sociais, com o objetivo justamente de reduzir a corrosão dos valores recebidos, ou seja, na tentativa de minimizar o efeito Tanzi.

Essa medida, na época, provocou sérias dificuldades para as empresas, tanto do ponto de vista financeiro, em decorrência da acumulação dos compromissos, como também do ponto de vista burocrático para a elaboração dos procedimentos necessários ao pagamento dos tributos. Para muitas empresas era

impossível encerrar o faturamento e a folha de pagamento antes do final do mês, obrigando-as a mudar processos e procedimentos, com as dificuldades e custos adicionais decorrentes.

EFEITO PATINKIN

O chamado efeito Patinkin vem a ser o inverso do efeito Tanzi. Enquanto no efeito Tanzi a receita real do governo é corroída pela inflação, o que se reflete negativamente sobre as contas públicas, no efeito Patinkin a espiral inflacionária reduz o déficit público em razão da queda real nos gastos públicos.

Quando estamos vivendo uma espiral inflacionária ascendente, o mecanismo central do efeito Patinkin é o governo adiar ao máximo a quitação de seus compromissos legais como:

- o pagamento dos salários do funcionalismo público e
- o pagamento dos fornecedores de bens e serviços.

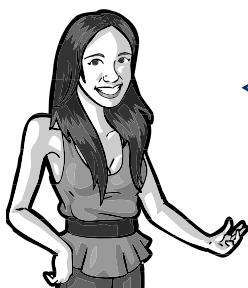
Imaginem um atraso pequeno de, digamos 10 dias: como o Estado lida com grandes volumes de recursos, a economia fiscal é gigantesca, acarretando uma redução real nos gastos públicos extraordinária. Lembrem que nos anos 1980 o Brasil experimentou taxas inflacionárias mensais da ordem de dois dígitos como 40%, 50%, 60%!

O efeito Tanzi atua do lado da arrecadação de impostos da política fiscal, reduzindo as entradas. Já o efeito Patinkin atua do lado oposto, sobre o gasto governamental, reduzindo as saídas. Diversos estudos empíricos mostraram que o efeito Patinkin tendeu, no Brasil, a superar o efeito Tanzi, notadamente em períodos de inflação elevada e acelerada.

EFEITO TABELA

Outro efeito da inflação em relação à distribuição da carga fiscal é o efeito tabela, que consiste em uma distorção na distribuição da carga fiscal causada por diferenças entre as variações na renda nominal dos indivíduos, por um lado, e o reajuste das tabelas de tributação do imposto de renda, por outro.

No Brasil, atualmente, possuímos cinco faixas de alíquotas diferenciadas de acordo com o rendimento. Quanto maior o rendimento, maior a alíquota (como vimos, essa é uma característica dos impostos progressivos). Entretanto, se a renda dos indivíduos for reajustada por um índice x e a tabela do IR não for reajustada, ou se seu reajuste for menor que o da renda, uma parte da renda será perdida.



É importante destacar que a mera defasagem de tempo entre o reajuste dos salários e o da tabela do Imposto de Renda já ocasiona um aumento real na carga fiscal.

Em períodos de elevada inflação, como vimos, são criados mecanismos com o objetivo de conter a perda real de renda em decorrência da corrosão do poder de compra do dinheiro, e um desses mecanismos são os indexadores salariais.

Vamos ver como isso funciona, na prática, através de um exemplo simples, adaptado de Támez e Moraes Jr. (2007, p. 88-89).

Considere a seguinte situação: um indivíduo auferiu uma renda de R\$ 5.000,00 e a Tabela 2.1 do IR é a detalhada a seguir.

Tabela 2.1 – Efeito tabela.

FAIXA DE SALÁRIO	ALÍQUOTA
Até R\$ 1.000,00	isento
De R\$ 1.000,00 a 3.000,00	15%
A partir de R\$ 3.000,00	30%

Fonte: Elaboração própria.

- No primeiro momento, vamos considerar que o salário dessa pessoa sofra um reajuste de 20% e que não haja reajuste na tabela do Imposto de Renda.
- Depois, vamos testar a mesma situação para o caso de reajustes da ordem de 20 e 30% da tabela de Imposto de Renda.

Resolução:

- Nosso primeiro passo será calcular o imposto sobre a renda antes e depois do reajuste salarial e analisar as diferenças da carga tributária:
 - Imposto pago antes do reajuste salarial (salário base – R\$ 5.000,00):

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA	VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 1.000,00	isento	-----
De R\$ 1.000,00 a 3.000,00	15%	$15\% \times (3.000 - 1.000) = 300,00$
A partir de R\$ 3.000,00	30%	$30\% \times (5.000 - 3.000) = 600,00$

Valor do imposto pago: R\$ 900,00

Imposto efetivamente pago: $900/5.000 = 18\%$

2. Agora precisamos calcular o reajuste salarial de 20%, a fim de que possamos recalcular os valores da tabela (sem reajuste):

Reajuste de salário: $20\% = R\$ 5.000,00 \times 1,2 = R\$ 6.000,00$

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA	VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 1.000,00	isento	-----
De R\$ 1.000,00 a 3.000,00	15%	$15\% \times (3.000 - 1.000) = 300,00$
A partir de R\$ 3.000,00	30%	$30\% \times (6.000 - 3.000) = 900,00$

Valor do imposto pago: R\$ 1.200,00

Imposto efetivamente pago: $1.200/6.000 = 20\%$

Apesar de ter havido reajuste salarial de 20%, como não houve reajuste na tabela do IR, há um aumento da carga tributária, visto que o percentual médio do Imposto de Renda (imposto efetivamente pago) passou de 18 para 20%. Isso significa que uma parte do aumento de salário desse trabalhador não foi parar em seu bolso, mas nos cofres públicos. E isso pelo simples fato de os reajustes na tabela do IR não acompanharem os reajustes salariais. Este é o chamado “efeito tabela”.

- b) Agora vamos fazer o teste para o caso de um reajuste na tabela do IR de 20%:

3. Tabela com reajuste de 20%:

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA	VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 1.200,00	isento	-----
De R\$ 1.200,00 a 3.600,00	15%	$15\% \times (3.600 - 1.200) = 360,00$
A partir de R\$ 3.600,00	30%	$30\% \times (6.000 - 3.600) = 720,00$

Valor do imposto pago: R\$ 1.080,00

Imposto efetivamente pago: $1.080/6.000 = 18\%$

Como os reajustes no salário e na correção da tabela do Imposto de Renda foram da mesma ordem (20%), então nesse caso não há alteração da carga tributária. Como vocês podem observar, em ambos os casos (antes e depois do aumento do salário com o reajuste da tabela) o imposto efetivamente pago foi de 18%. Isso significa que aqui não houve o “efeito tabela”.

Na nossa última simulação, será necessário fazer o teste para o caso de um reajuste na tabela do IR de 30%:

4. Tabela com reajuste de 30%:

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA	VALOR DO IMPOSTO
Até R\$ 1.300,00	isento	-----
De R\$ 1.300,00 a 3.900,00	15%	$15\% \times (3.900 - 1.300) = 390,00$
A partir de R\$ 3.900,00	30%	$30\% \times (6.000 - 3.900) = 630,00$

Valor do imposto pago: R\$ 1.020,00

Imposto efetivamente pago: $1.020/6.000 = 17\%$

Neste último caso, tampouco se pode falar de “efeito tabela”. Isto porque, como houve um reajuste salarial menor do que o reajuste da tabela de Imposto de Renda, houve na realidade uma redução da carga tributária, já que o imposto efetivamente pago passou de 18 para 17%.

2.6 EFEITOS DO EXCESSO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A ECONOMIA E SOBRE OS CONTRIBUINTES

Algumas vezes, quando o governo se excede no nível de tributação em determinada sociedade, ele poderá acarretar um efeito indesejável bastante conhecido. Esse efeito é representado graficamente pela Curva de Laffer.

2.6.1 CURVA DE LAFFER

Vamos agora tratar de um tópico correlato, ainda sobre os efeitos da tributação sobre os indivíduos. A chamada Curva de Laffer foi desenvolvida pelo economista norte-americano Arthur Laffer. Ela mostra a relação entre os diversos níveis possíveis de tributação de um determinado imposto (qualquer) com a respectiva receita arrecadada pelo governo. A representação gráfica do trabalho tem a forma de “U” invertido. O eixo horizontal x representa a carga de tributos (em alíquotas) e o eixo vertical y representa a arrecadação do governo. Conforme a Figura 2.3:

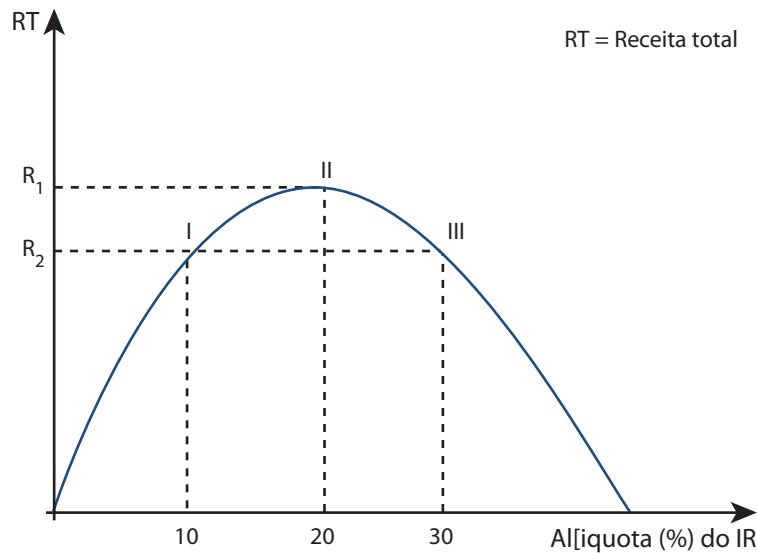


Figura 2.3 – Curva de Laffer.

Fonte: http://www.pontodosconcursos.com.br/admin/imagens/upload/3509_D.pdf

A razão para que a curva de Laffer tenha este formato específico e não outro qualquer é a seguinte: na primeira metade da curva (de 0 a II), a arrecadação cresce sempre, porém a taxas decrescentes, até o ponto de inflexão (II). Quando o nível dos impostos ultrapassa este limite, a arrecadação do governo, ao invés de aumentar, começa a diminuir. E tanto mais diminui quanto mais se aumentam as alíquotas dos tributos.

Mas por que exatamente isso acontece?

Vamos responder a essa pergunta fazendo uma análise da curva por segmentos, tentando compreender o significado de cada um deles, bem como do formato da curva.

No ponto de origem da curva: a alíquota dos impostos é 0% e, por razões óbvias, não há arrecadação.

No ponto onde a curva se encontra com o eixo horizontal: este ponto representaria uma alíquota de 100%, ou seja, não haveria estímulo nem para a produção e nem para o trabalho, já que toda a renda seria tributada e arrecadada pelo Governo. Por isso, aqui também a arrecadação seria nula.

No ponto II: este pode ser considerado como o ponto em que a alíquota média é a ideal, tendo em vista que a arrecadação aqui é máxima. Uma alíquota inferior ao ponto II (do lado esquerdo da curva) ainda permitiria que, caso ocorresse sua elevação, houvesse um aumento da arrecadação do governo.



Análise da curva por segmentos:

Do ponto o a I: no início, os impostos são reduzidos em termos de alíquotas, mas se traduzem em níveis de arrecadação elevados.

Neste segmento da curva, **os empresários** são estimulados a novos investimentos, pois sentem que vale a pena trabalhar (apenas uma pequena parcela dos lucros será repassada aos cofres públicos sob a forma de tributos). Já **os consumidores** não sentem o preço onerado por conta de excessivos impostos e consomem normalmente. **O governo**, por sua vez, com a arrecadação crescente, sente-se estimulado a assumir novos gastos públicos.

Do ponto I a II: neste segmento da curva, começa a aproximar-se o ponto de saturação social para novos aumentos de alíquotas dos impostos. **O governo** expande seus gastos, atendendo a demandas sociais. Porém, para isso, precisará arrecadar cada vez mais e o fará criando novos impostos e aumentando alíquotas até o ponto em que um novo nível de carga tributária passe a deprimir, ao invés de aumentar seus ganhos.

A partir do ponto II: ocorre que a carga tributária ultrapassa o limite da capacidade de contribuição da sociedade. Do ponto de vista do **consumidor**, o que ocorre é o seguinte: o aumento da tributação é repassado aos preços dos produtos, onerando-os. Preços elevados demais desestimulam a demanda, que se retrai. E menos mercadorias vendidas significam menos impostos arrecadados pelo Setor Público. Já sob a ótica do **empresário**, há um desestímulo ao aumento da produção, tendo em vista que, em seu cálculo de custo x benefício, produzir passa a não valer mais tanto a pena (pois uma fatia generosa de sua lucratividade terá que ser repassada ao governo).

Além disso, a inflexão da curva também é explicada por condutas ilegais, que são verificadas empiricamente com maior frequência quando a sociedade entende que o nível de tributação está elevado demais. Estas podem ser basicamente de dois tipos:

1. **Evasão ou sonegação fiscal:** decorrem de toda ação ou omissão dolosa, cujo objetivo seja impedir ou retardar o conhecimento, por parte da Fazenda:
 - a) da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, sua natureza ou circunstâncias materiais;
 - b) das condições pessoais do contribuinte, suscetíveis de afetar a obrigação tributária ou o crédito tributário correspondente.

Ou então:

2. **Elisão fiscal:** que é a utilização de condutas legítimas e juridicamente aceitas, com o intuito de reduzir os compromissos tributários.

No caso de nosso exemplo gráfico, utilizamos o eixo x representando as alíquotas do Imposto de Renda. Porém, por definição, a forma de “U” invertido deve se manter para qualquer outro tipo de imposto. No mesmo sentido, os números utilizados são apenas exemplos. O ponto de inflexão pode ocorrer com diferentes alíquotas, dependendo de uma série de fatores. Por exemplo, em países cujos governos oferecem bens públicos de excelente qualidade para a sociedade (como nos casos dos países nórdicos), é provável que esse ponto de saturação social com relação ao pagamento dos impostos se localize num nível bem acima do nosso. Isto porque a sociedade não se sente tentada a sonegar impostos ou a incorrer em crimes fiscais pelo fato de perceber que existe um retorno muito palpável para a elevada tributação que é cobrada.

Saiba Mais

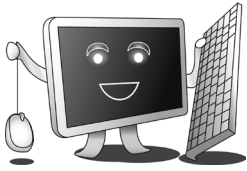
Para saber mais a esse respeito, você deve consultar:

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 23-41.

RIANI, F. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1986. (Especialmente Cap. 1, p. 15-40).

Resumo da unidade:

Dado que os tributos são a principal forma de financiamento do governo, esta unidade apresentou uma categorização dos diferentes tipos de tributos existentes – os impostos, as taxas, as tarifas e as contribuições. Estudamos também as principais diferenças entre impostos diretos e indiretos, bem como a maneira como cada um deles impacta na sociedade. Em seguida, a partir dos conceitos de elasticidades (elasticidade preço da demanda – E_{pd} – e elasticidade preço da oferta – E_{po}), analisamos quem, de fato, paga os impostos; ou seja, se aquele agente econômico sobre o qual incide o ônus tributário é o mesmo que arca com os seus custos efetivos. Vimos depois o que são impostos progressivos, regressivos e proporcionais, com o auxílio da chamada Curva de Lorenz. E finalmente, encerramos o conteúdo desta unidade discutindo quais são os principais efeitos do excesso de tributação sobre a Economia e sobre os contribuintes.



Assista no AVEA à vídeoaula correspondente a esta unidade.

Atividade de Aprendizagem – 2

1) Suponha a seguinte tabela de Imposto de Renda Pessoa Física:

FAIXA DE RENDA	ALÍQUOTA
Zero a R\$ 800,00	isento
De R\$ 801,00 a 1.600,00	8%
De R\$ 1.601,00 a 2.500,00	16%
De R\$ 2.501,00 a 5.000,00	24%
Acima de R\$ 5.000,00	32%

Considere a existência de um indivíduo que tenha um salário de R\$ 6.250,00.

- Quanto paga esse indivíduo de Imposto de Renda, em reais?
 - Qual é o aumento, em %, do valor do Imposto de Renda desse indivíduo, se sua renda aumenta 10%?
- 2) O que vem à sua memória quando você ouve ou lê uma frase como a seguinte: “Paradoxalmente, para aumentar a receita precisamos diminuir as alíquotas?” Explique.



3

TENDÊNCIA HISTÓRICA DE EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO/PIB

Dados os conceitos e fundamentos teóricos apreendidos nas unidades anteriores, o objetivo de aprendizagem desta unidade será responder às seguintes questões:

- Por que, historicamente, o gasto público tendeu a aumentar nos países desenvolvidos (até bem pouco tempo atrás) como proporção do PIB?
- Quais as principais características do sistema e da carga tributária no Brasil?
- Quais são os seus principais problemas?
- Quais são os rumos possíveis de uma futura reforma tributária?

O gasto público aumentou consideravelmente ao longo do século XX nos países mais desenvolvidos. Ocorre que, sempre que constatamos a existência de um fenômeno desse tipo, precisamos não apenas identificá-lo e dizer que ele existiu, mas também investigar as suas causas. Este será um dos nossos principais objetivos nesta Unidade: investigar as possíveis causas que explicam essa tendência histórica no mundo desenvolvido, assim como no Brasil, onde ela também se verificou.

Observe a Tabela 3.1 a seguir:



Tabela 3.1 – Crescimento do gasto público no mundo (% PIB) (a).

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	
ESPAÑHA (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	
IRLÂNDIA	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0	
ITALIA (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	
SUIÇA	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.

Fonte: Giambiagi, Alêm, 2001.

No final do século XIX, a média dos gastos públicos em relação ao PIB (última linha da tabela) era de 10,5%, nos países mais desenvolvidos do mundo (com exceção do Japão, que ainda não era considerado desenvolvido). No período imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial, essa média passa a ser de 12% e, apenas quatro anos depois, no período imediatamente posterior à guerra, notem que essa média salta para 18,2% do PIB. Esse nível de gastos públicos continua subindo paulatinamente até que, no período anterior à Segunda Grande Guerra, observamos que se chega a uma média de 22,4% do PIB. Nas décadas de 1960, 1980 e 1990, alcançamos as seguintes médias, sempre ascendentes: 27,9%, 43,1% e 44,2%. Em 1996, último ano com dados disponíveis na tabela, chega-se à média de 45,8% do PIB, com picos de 64,7% (!) do PIB na Suécia, 54,5% na França e 54,3% na Bélgica.

O primeiro fator que explica esses “saltos de patamar” em termos da participação dos gastos públicos em relação ao PIB foram as duas grandes guerras. É o chamado esforço de guerra – com tudo que isso significa em termos de gastos militares (observe os dois saltos entre os períodos imediatamente anteriores e posteriores às duas Guerras Mundiais). Entretanto, o esforço de guerra, sozinho, não consegue explicar o porquê dos gastos públicos continuarem a crescer após 1945. A fim de entender esse crescimento continuado, outros elementos precisam ser levados em consideração.

3.1 LEI DE WAGNER

Uma das mais importantes tentativas de explicação do crescimento das atividades do Estado – e conseqüentemente dos gastos públicos – foi desenvolvida pelo economista alemão Adolf Wagner, na década de 1950. Em referência a ele, essa explicação veio a se tornar conhecida como a **Lei de Wagner**, ou a **Lei dos Gastos Públicos crescentes**, e pode ser expressa como na Figura 3.1.

Saiba Mais

Você pode encontrar mais a respeito da Lei de Wagner no artigo: WAGNER, A. “Three extracts on public finance”. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. *Classics in the theory of public finance*. London: Macmillan, 1958, p. 1-15.

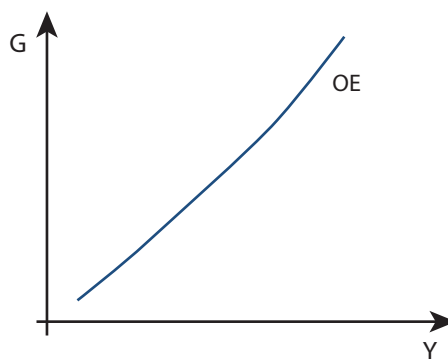


Figura 3.1 – Lei de Wagner.
Fonte: Riani, 1985.

Esta é a representação gráfica da função $G = \alpha Y^\beta$, onde:

α e β são duas constantes, $\beta > 1$, G = Gastos do Governo e Y = Produção.

Partindo de suas observações empíricas na Alemanha e em outros países europeus, além dos Estados Unidos e do Japão, Wagner concluiu que, à medida que, nos países desenvolvidos, a produção e a renda *per capita* aumentavam, as atividades do Estado tendiam a aumentar mais do que proporcionalmente (em comparação com os aumentos da renda). E é exatamente isto que está expresso na curva (que é positivamente inclinada e que cresce a taxas crescentes).

Para explicar a existência dessa lei, ou dessa tendência de expansão dos gastos do Estado, Wagner lançou mão de três argumentos principais:

- Em primeiro lugar, o **processo de industrialização** nos países desenvolvidos, o que acarretou um aumento da divisão do trabalho e, conseqüentemente, também uma maior complexidade das relações legais entre empregados e empregadores (leis trabalhistas). Dado esse processo, o Estado precisou aumentar seu grau de intervenção nas relações socioeconômicas para coordená-las. Além disso, simultaneamente ao processo de industrialização, veio também o **processo de urbanização** – fenômeno da migração das populações rurais para as zonas urbanas. Esse processo foi mais acentuado nos países em desenvolvimento, como o Brasil na segunda metade do século XX; porém, ele já acontecia, na Europa, desde fins do século XIX, o que acarretou um incremento nas demandas por gasto público nas sociedades. Isto porque, quando a população é predominantemente rural, a sobrevivência está muito ligada à agricultura de subsistência. Como não existem grandes aglomera-

ções populacionais, o oferecimento dos serviços públicos praticamente inexistente. Já quando as populações migram para as cidades, há uma demanda muito grande por esse tipo de serviços, especialmente aqueles ligados à educação, saúde, saneamento básico e à criação de uma rede de transporte urbano.

- Aqui se cria um ciclo que se autoalimenta, pois o segundo argumento apresentado por Wagner diz respeito às **elasticidades renda da demanda** (E_{RD}) **pelos bens públicos** (segurança pública, infraestrutura básica, saúde, educação, etc.). Bens **públicos são bens superiores** (e, portanto, elásticos com relação à renda). E quando as sociedades se beneficiam de uma elevação em suas rendas (como aquela que ocorreu com os países desenvolvidos com o processo de industrialização), tendem a ter também uma elevação no seu nível de escolaridade, de cultura e de recreação e, com isso, a aumentar as pressões em favor de um incremento da oferta de bens públicos. Isso significa que, quanto mais elevada for a produção e, conseqüentemente, a renda *per capita* de um determinado país, maiores serão suas demandas por bens públicos – e portanto maiores serão as pressões por um maior nível de gasto público – e isso em decorrência das próprias características dos bens públicos (bens superiores, com elasticidade renda da demanda $E_{RD} > 1$).
- A terceira hipótese levantada por Wagner diz respeito às **mudanças tecnológicas e escalas crescentes de produção**. Esses fatores contribuíram para o surgimento dos monopólios naturais (que já estudamos no item 1.3.1.2 da Unidade 1), que precisavam ser controlados pelo Estado em prol do interesse coletivo. O Estado entra aqui como fonte de estabilidade, coibindo abusos através da fiscalização, do controle e da imposição de multas, como nós vimos.

Outra possível razão, agora **mais atual**, para tentar explicar a tendência histórica de aumento do gasto público como proporção do PIB seria:

- o **envelhecimento da população**, que é um fenômeno mais recente decorrente dos avanços da ciência e da medicina, que acarretou um aumento na demanda por serviços públicos de saúde, assim como um aumento nos gastos com inativos do INSS.

3.2 OUTROS MODELOS DE EXPLICAÇÃO PARA O CRESCIMENTO DO GASTO PÚBLICO

Para além das explicações de Wagner, existem ainda outras formas de explicar o crescimento dos gastos públicos no tempo, isto é, historicamente.

Estes trabalhos tornaram-se muito conhecidos nas décadas de 1960 e 1970, principalmente a partir da contribuição de três autores:

- Musgrave;
- Rostow; e
- Herber.

Saiba Mais

Você pode saber mais a respeito desses trabalhos na obras: MUSGRAVE, R. A. *Fiscal System*. Yale: Yale University Press, 1969; ROSTOW, W. W. *Politics and the stages of growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974 e HERBER, B. P. *Modern public finance*. Homewood: Irwin, 1979.

Eles desenvolveram seus trabalhos individualmente, porém chegaram a resultados muito próximos; por isso, normalmente são apresentados em bloco.

Suas conclusões associam a elevação dos gastos públicos aos diferentes estágios de desenvolvimento de uma nação. Em outras palavras: o tipo de gasto, a intensidade dos gastos e os critérios para os gastos serão determinados em função de qual estágio um país se encontra.

Observe a Figura 3.2:

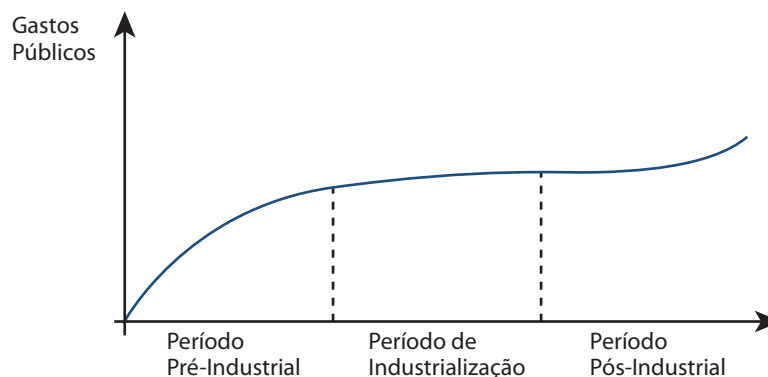


Figura 3.2 – Crescimento do gasto público por períodos históricos.

Fonte: Riani, 1986.

Em primeiro lugar, repare na forma da curva. Poderíamos separá-la em três segmentos distintos, que correspondem às nossas três fases ou períodos: o período pré-industrial, o período industrial e o pós-industrial.

Na primeira fase – **período pré-industrial** – a curva cresce a taxas decrescentes (e isso significa que os gastos públicos que ela representa estão crescendo; porém, à medida que crescem, seu crescimento é cada vez menos intenso). E isso porque, nessa fase, segundo esses autores, o Estado precisaria intervir na economia de modo a assegurar a “**formação bruta de capital**”. Isto é, criar toda a infraestrutura social e econômica básica como:

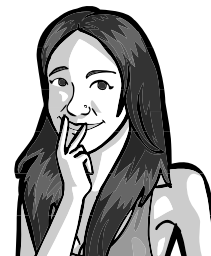
- estradas,
- saneamento básico e
- transporte.

Isso seria necessário para criar as condições para a industrialização – e consequentemente para o crescimento econômico – garantindo a passagem do país para o estágio posterior. Na medida em que o país fosse se aproximando do momento da industrialização, a necessidade de intervenção do Estado na economia seria cada vez menor (isso explica por que a curva cresce a taxas decrescentes).

No segundo trecho da curva, que corresponde ao **período industrial**, notem que a **curva torna-se estável** (não cresce e nem decresce). A interpretação para isso seria que, nesse estágio de desenvolvimento dos países, **os gastos públicos se estabilizam**, uma vez que o Estado só entraria para complementar as atividades da iniciativa privada, que, a essa altura, já estaria formada e teria ocupado seus espaços no mercado.

Já na última fase de desenvolvimento, correspondente ao **período pós-industrial**, o gasto público voltaria a crescer, e agora a taxas crescentes (note que, nesse segmento da curva, ela possui a mesma forma da representação das conclusões de Wagner). Nessa fase, os gastos do Estado crescerão mais do que proporcionalmente aos aumentos da renda, pois nesse momento haverá uma forte demanda social pelos investimentos nos **serviços sociais** – bens públicos, que possuem, como vimos, elasticidade renda da demanda elevada.

Acabamos de ver como os gastos do Estado se comportaram historicamente nos países desenvolvidos. Vamos, a partir de agora, analisar o caso brasileiro, como se comportou sua tendência histórica, assim como os principais problemas de nosso sistema tributário.



3.3 ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Como tendência, o que chama a atenção no sistema tributário brasileiro desde a década de 1940 é o seu crescimento. A **carga tributária** expressa uma relação entre a receita tributária total de um país (a soma das receitas da União, dos estados e dos municípios) e o seu produto interno bruto (PIB). Ou seja:

$$\text{Carga Tributária} = \frac{\text{Receita Tributária Total}}{\text{PIB}}$$

Desde que se iniciaram os registos sistemáticos desse indicador, em 1947, o que se percebe é que a carga tributária brasileira, como tendência, vem aumentando de forma contínua. Observe essa tendência ascendente na Figura 3.3:

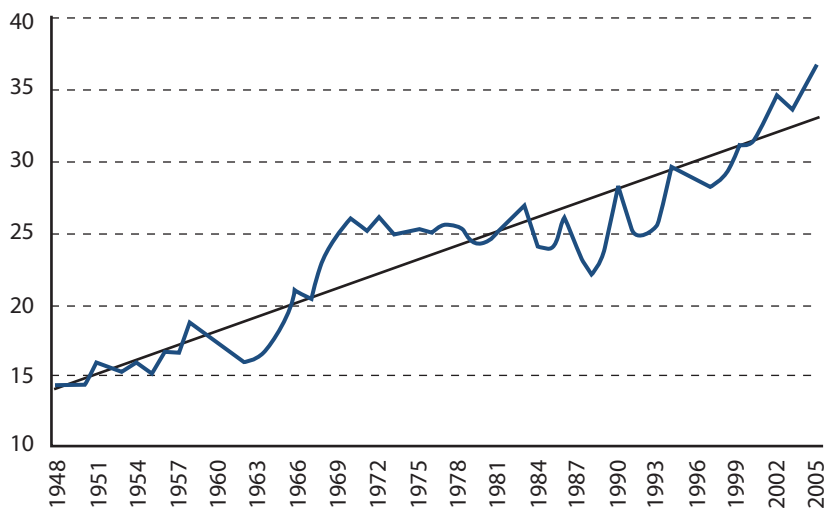


Figura 3.3 – Carga tributária (% PIB).

Fonte: Varsano; IPEDATA apud Tâmez; Moraes Jr., 2007.

Lembre-se, a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” em decorrência do fato de os PIBs em todo o mundo terem apresentado crescimento insignificante. Nesse período, um novo fenômeno econômico ocorreu no mundo: a chamada “estagflação” -- mistura de inflação elevada com estagnação econômica.

Essa tendência de aumento de nossa carga tributária reflete a maior participação do Estado na economia e essa foi uma característica não só brasileira, mas mundial, como vimos acima, na primeira parte desta unidade.

Durante a década de 1970, a carga tributária brasileira oscilou entre 23 e 26% do PIB. Já na década de 1980, devido ao período de recessão, a carga tributária apresentou uma trajetória de queda até alcançar, no final da década, 21% do PIB.

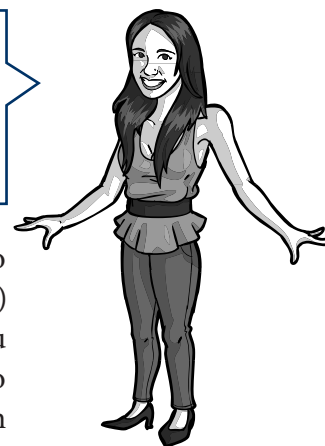
Nesse período, em alguns anos, a queda na arrecadação tributária também pode ser atribuída ao “**Efeito Tanzi**” (que vimos no item 2.4.1.1 da unidade anterior), que representa uma queda na arrecadação real do governo em decorrência das elevadas taxas de inflação.

Já na década seguinte, em 1990, a carga tributária voltou a crescer, chegando a atingir, com a implantação do Plano Collor, quase 30% do PIB. Ainda na década de 1990, após o Plano Real, com a volta do crescimento econômico e as quedas acentuadas nos níveis de inflação, houve um expressivo aumento da carga tributária, que chegou a representar mais de 30% do PIB no final da década.

Essa elevação da carga tributária ocorrida nos anos 1990 deveu-se ao aumento da carga de **tributos indiretos** – incidentes sobre bens e serviços, como a CPME, a Cide-combustíveis, o PIS e a COFINS.

3.4 OS PROBLEMAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

A fim de identificar quais são os problemas do sistema tributário brasileiro, precisamos estabelecer antes um critério de comparação. Significa que precisamos agora indagar: o que particulariza o tipo de arrecadação do Brasil em comparação com outros países com níveis de renda (ou seja, com PIB *per capita*) similares ao nosso – de país de renda média?



Em primeiro lugar, um aspecto que salta aos olhos em nosso sistema tributário é a baixa participação da arrecadação sobre o patrimônio (riqueza acumulada) e, principalmente, sobre a renda. Essa baixa participação reflete um viés – ou uma preferência – dos governantes na direção de impostos com arrecadação mais fácil (**critério da simplicidade**). Esses tipos de impostos (indiretos, em detrimento dos impostos diretos, mais difíceis de se implementar) são de pior qualidade do ponto de vista da equidade, porém são caracterizados por uma elevada produtividade fiscal.

Outra informação que chama a atenção é a elevada participação do ICMS no total da receita tributária (21% do PIB, em 2005). Observe a distribuição dos diferentes tipos de tributos, em participações do PIB na Figura 3.4:

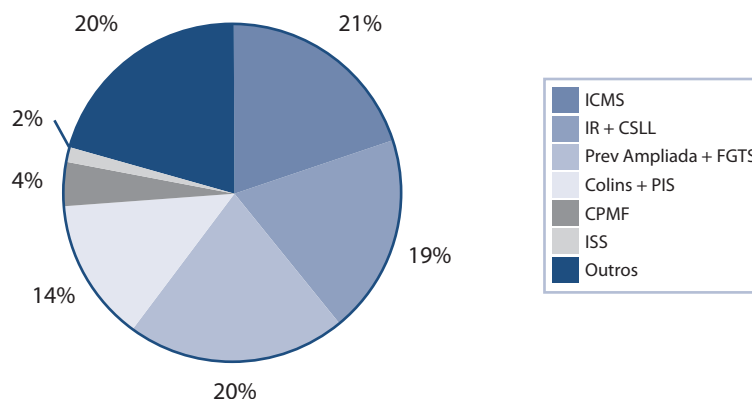


Figura 3.4 – Composição da arrecadação por principais tributos – 2005.

Fonte: Taméz; Moraes Jr., 2007.

Dada essa figura, em que pese o fato de nosso sistema tributário ser eficiente no sentido de gerar um nível elevado de receitas, trata-se de um **sistema que padece de alguns sérios problemas**, dentre os quais podemos destacar:

- **o (próprio) elevado nível agregado de taxação**, que representa um ônus importante para um país de renda média como a nossa. Atualmente, a carga tributária brasileira –na faixa de 36% do PIB – ocupa uma situação intermediária. As cargas mais pesadas (acima de 40% do PIB) estão concentradas nos países europeus, com especial ênfase aos países nórdicos – Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca – cujos níveis de tributação chegam a ultrapassar os 50% do PIB!

Enquanto isso, outros países da América Latina, como o México, o Chile e a Argentina, apresentam níveis da ordem de 19 a 26% do PIB. Ou seja, a carga fiscal brasileira é expressivamente superior a de outros países nossos vizinhos; além disso, é também muito superior ao nível de tributação dos Estados Unidos e do Japão (em torno de 25%). Observe a Figura 3.5:

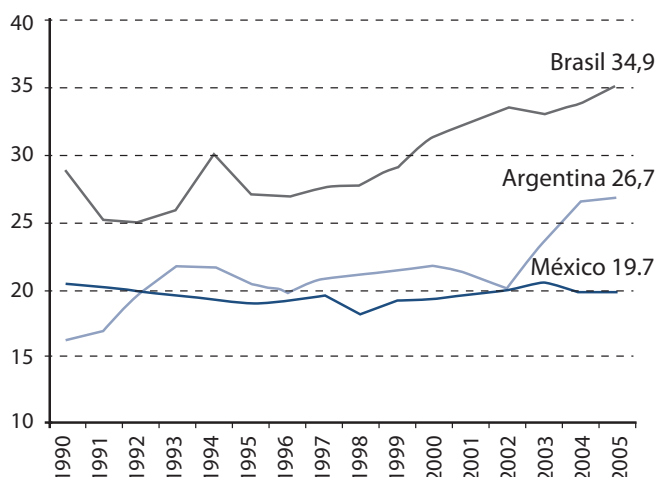


Figura 3.5 – Comparação entre a carga tributária brasileira e a de outros países da América Latina.
Fonte: Gráfico extraído de Martner (apud Afonso Júnior; Junqueira, 2007).

Quando fazemos comparações internacionais, o nível de renda *per capita* do país é uma variável importante a ser considerada. Isso porque, partindo-se do pressuposto de que é razoável que os indivíduos sejam tributados de forma progressiva acima de certa renda, nada mais natural que países de renda elevada tenham uma carga tributária superior à daqueles de renda *per capita* inferior.

Nesse sentido, o fato de a carga tributária no Brasil ser superior à de outros países de renda média como a nossa é um dado muito mais importante no sentido de indicar uma **pressão tributária** pesada do que o fato de a carga tributária brasileira ser inferior àquela dos países nórdicos, por exemplo.

- Outra característica marcante do nosso sistema tributário é o fato de que a **carga tributária brasileira é muito dependente de impostos sobre a produção e circulação de bens e serviços**. Como já vimos na Unidade 2, pelo fato de esses impostos serem indiretos, eles funcionam de forma a estimular a regressividade (as parcelas da população de menor poder aquisitivo são as proporcionalmente mais penalizadas).
- Outro aspecto que complementa a informação acima é que **o nível de tributação de pessoas físicas no Brasil é baixo** em comparação com padrões internacionais.
- Existe ainda o fato de que a União tem demonstrado uma preferência por tributos de fácil arrecadação e não sujeitos à partilha com estados e municípios. Isso denota uma tendência centralizadora que é nefasta ao **Federalismo**.

Países com a dimensão e a complexidade do Brasil possuem no **Federalismo**, comprovadamente, a melhor forma de governo. No entanto, a garantia ao Federalismo consiste na prerrogativa de que os estados e municípios possam contar com receitas tributárias próprias. A concentração, na União, dos principais tributos do país fere esta que é uma cláusula pétrea – isto é: fundamental – da Constituição Federal.

Em resumo: o que se pode afirmar, com segurança, é que o governo tem dado preferência à ampliação dos tributos de arrecadação mais rápida e fácil, cujas receitas não são repartidas com estados e municípios. Ou seja, o critério que vem sendo privilegiado no sistema tributário brasileiro, ao longo das últimas décadas, é o da **simplicidade**, em detrimento dos critérios da **equidade** e da **progressividade**.

Esses fatores, somados, vêm se refletindo, desde 1990, em uma **piora na qualidade da tributação**. A COFINS e o PIS, por exemplo, são **tributos cumulativos** (veja a Figura 3.4 sobre a composição da arrecadação por principais tributos em 2005, quando a COFINS + PIS somaram 14% da arrecadação total). Isso significa que eles, além de distorcerem os preços relativos - e consequentemente a alocação de recursos na economia - também reduzem a competitividade dos produtos nacionais, tanto no mercado externo quanto no doméstico.

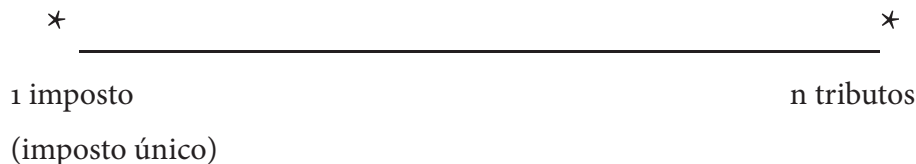


É por esses motivos que acabamos de ver que tanto se fala na necessidade de uma reforma fiscal urgente para o Brasil.

3.5 OS RUMOS DE UMA REFORMA FISCAL POSSÍVEL

Vimos na Unidade 1 quais seriam os princípios que deveriam ser seguidos caso um Estado quisesse se aproximar o máximo possível de um sistema tributário ideal, no sentido de ser o mais justo possível, caso esse sistema tributário ideal existisse. E nós vimos também como é difícil conseguir seguir todos esses critérios ou princípios simultaneamente.

Se nós imaginássemos uma reta de possibilidades para um sistema tributário com dois extremos possíveis:



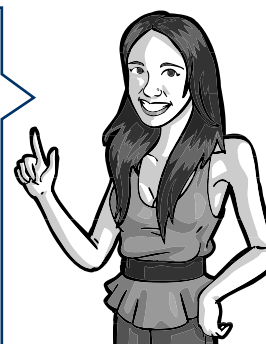
Chegaríamos à conclusão de que existem linhas teóricas que defendem cada uma dessas perspectivas:

- daqueles que advogam a implantação de um imposto único para o Brasil;
- daqueles que, ao contrário, defendem que quanto maior for o número de impostos, melhor será para a sociedade. Esse é o caso, por exemplo, de um ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel na seguinte declaração:

[...] quanto maior for o número de taxas, melhor é o sistema tributário. É para cobrar de quem efetivamente utiliza o serviço. Se eu eliminar a taxa de emissão de passaporte, por exemplo, quer dizer que os passaportes serão financiados com receitas de impostos e, portanto, quem não tem passaporte pagaria por quem tem. (MACIEL apud GIAMBIAGI; ALÉM, 2001)

Nós temos atualmente no Brasil cerca de 80 tributos, e é uma crítica bastante comum a alegação de que o nosso sistema tributário seria confuso e excessivamente complexo. Por isso, precisamos tratar da necessidade de uma reforma tributária no Brasil e sobre quais itens da agenda de reformas deverão ser priorizados.

Antes disso, porém, precisamos entender por que é tão difícil sair de uma situação que já existe (ou seja: que está dada), mesmo que esta não seja uma situação ideal do ponto de vista dos “princípios de tributação ideal” e mudar esse ponto de equilíbrio no qual nós já estamos operando. Ou seja, dito de outro modo: por que é tão difícil implementar uma reforma tributária?



A rigor, uma reforma – qualquer reforma – significa mudança. Fatalmente uma reforma acarretará a melhora na situação de alguns grupos e uma piora na situação de outros, dada a total impossibilidade de se expandir, *ad infinitum*, os níveis de tributação (lembrem da **Curva de Laffer**) e assim, melhorar a situação de todos.

que não tem fim ou limite; indefinidamente.

Além disso, o sistema tributário ainda é um dos fatores que determinam uma maior ou menor competitividade internacional dos bens produzidos no país, algo que é particularmente importante num contexto de disputa crescente por mercados externos.

Com relação à primeira perspectiva, vez por outra se destaca na imprensa alguma campanha nacional em defesa do **imposto único**. Na campanha presidencial de 1989, inclusive, um dos candidatos pautava quase que totalmente a sua campanha em torno dessa proposta de governo. Passados mais de vinte anos de discussão dessa possibilidade, ela nunca foi, de fato, implementada na prática. Vamos agora investigar mais de perto os motivos disso.

3.5.1 O IMPOSTO ÚNICO



A ideia principal da proposta do imposto único é da aplicação de determinada alíquota sobre a movimentação bancária substituindo todos os tributos hoje existentes. Lembre que, no período entre 1997 e 2007, nós já tivemos uma experiência de tributo financeiro desse tipo: convivemos com a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), que incidia exatamente sobre os débitos bancários.

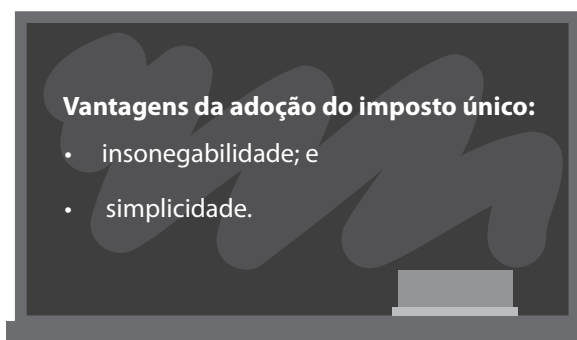
A arrecadação dessa contribuição, em 2007, foi da ordem de R\$ 35 bilhões e a previsão é que ela chegaria, em 2008, a R\$ 40 bilhões. A alíquota aplicada quando a CPMF foi extinta era de 0,38%.

Na época, a reação da população à CPMF era a pior possível. Isto porque ela foi um tributo criado com uma destinação específica (financiar a Saúde Pública), porém foi de fato utilizada para outros fins. Ou seja, a sociedade sentiu-se lesada. A pressão popular foi, por conta disso, um dos fatores que contribuíram para a sua extinção, após algum desgaste político tentando mantê-la, em dezembro de 2007.

Ora, ocorre que se nós quiséssemos substituir os mais de 80 impostos, taxas e contribuições que existem hoje no Brasil, cuja arrecadação em 2008 foi de aproximadamente R\$ 1 trilhão de reais, precisaríamos aplicar uma alíquota 25 vezes maior para o imposto único sobre os débitos bancários para a manutenção das receitas dos governos federal, estaduais e municipais. Ou seja, a alíquota dispararia para incríveis 9,5 % ($25 \times 0,38\% = 9,5\%$)!

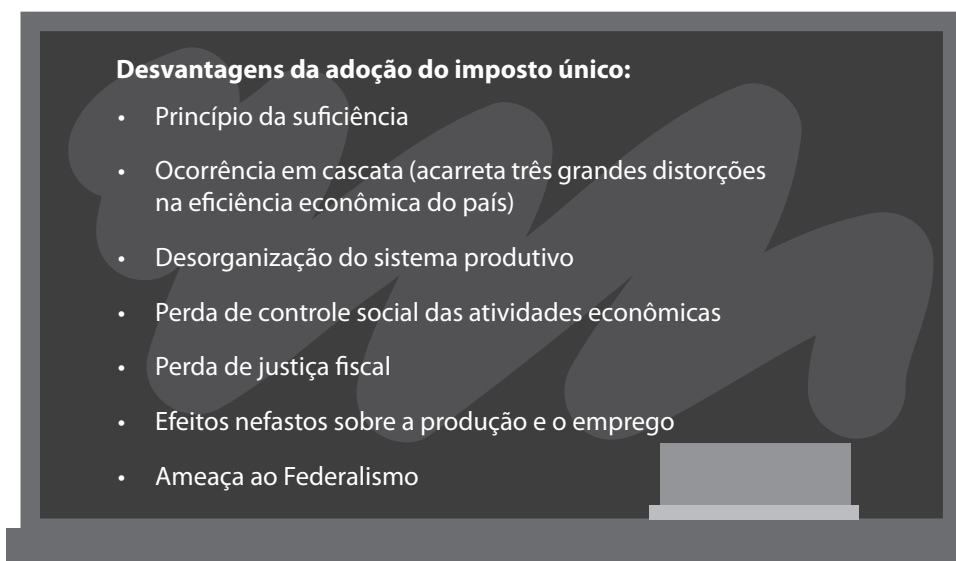
Significa dizer que aproximadamente 10% de **toda** a renda gerada no país (e que passasse pelo sistema financeiro, naturalmente) seria destinada ao pagamento desse imposto único. Imagine como seria a reação da sociedade diante percentual, pois já temos um parâmetro de comparação com relação a isso – os 0,38% da extinta CPMF.

Os defensores dessa proposta alegam que existiriam **duas vantagens importantes para a adoção do imposto único**, que seriam:



- a virtual **insonegabilidade** desse tipo de tributo (ou seja, seria praticamente impossível a sonegação, visto que o imposto seria descontado diretamente das contas bancárias dos contribuintes) e
- a sua **simplicidade**, pelos mesmos motivos acima.

Por outro lado, os críticos apontam que o imposto único padece de alguns **problemas sérios** que precisam ser explicados, a fim de que possamos entender o porquê de nenhum país tê-lo implementado.



Vejamos:

- Em primeiro lugar, o imposto único precisa atender ao **princípio da suficiência**, segundo o qual o sistema tributário precisa garantir condições para o Estado arrecadar permanentemente numerário em quantidade

suficiente, a fim de bancar o custeio dos gastos referentes à sua responsabilidade social: segurança, saneamento básico, infra-estrutura, saúde, etc. Ou seja, se o Brasil gera hoje mais do que 1 trilhão de reais com a soma de todos os seus (85) tributos, caso se decidisse pela adoção do imposto único, ele precisaria, necessariamente, gerar receita da mesma magnitude, pois **os gastos públicos já estão consolidados neste patamar de arrecadação.**

- Depois, o imposto único sofre de um sério problema, a **ocorrência em cascata**: o imposto único incorpora-se ao custo do produto. Este fator acarreta três grandes distorções na eficiência econômica do país, afetando negativamente a produção e o emprego, que são as seguintes:
 1. Os produtos com maior tecnologia, capital e conhecimentos incorporados possuem uma cadeia produtiva maior, sendo alcançados um maior número de vezes pelo imposto único. Significa que essa enorme alíquota sobre transações financeiras incidiria diversas vezes na cadeia produtiva de todos os produtos fabricados no país (e tanto mais incidiria quanto maior fosse o número de fases pelas quais o bem precisaria passar para ser finalizado). Como resultado, o preço final dos produtos simplesmente explodiria. Isso, em primeiro lugar, desestimularia investimentos no país.
 2. Depois, a competitividade do produto brasileiro diminuiria em relação aos produtos internacionais que não possuísem em seus custos o imposto único e essa desvantagem competitiva ocorreria tanto no mercado internacional, ou seja, quando o produto é exportado, quanto internamente, quando o produto brasileiro precisa competir com o produto similar estrangeiro, importado.
 3. Por fim, dadas as razões acima apresentadas, haveria um forte estímulo à transferência de empresas sediadas no Brasil para países vizinhos. Ou seja, empresas com cadeias de produção mais longas – sujeitas a várias transações financeiras – tenderiam a mudar-se para outros países próximos, escapando dos custos do imposto único.
- Além disso, a introdução de um sistema tributário completamente novo geraria uma série de descontinuidades, que resultariam em **mudanças abruptas em todos os preços relativos** da economia, causando uma séria **desorganização do sistema produtivo.**

- Um quarto problema grave que seria gerado refere-se à **perda de controle social das atividades econômicas**. Pela Constituição Federal, a propriedade está vinculada à sua função social; ela não é absoluta: não pode estar acima do Estado e dos interesses da sociedade. Nesse sentido, a obrigatoriedade da emissão de notas fiscais e da prestação de contas dos registros contábeis das empresas visa, para além da arrecadação de tributos, também ao controle social das atividades econômicas. Os proponentes do imposto único defendem que, com a tributação financeira, as empresas se livrariam dos custos com a burocracia (inclusive aqueles relacionados à emissão de notas fiscais, por exemplo). O argumento contrário consiste em lembrar que com o imposto único abrir-se-ia também uma possibilidade maior de “lavagem de dinheiro”, de falsificação e adulteração de produtos como remédios e combustíveis (o que já ocorre a despeito dos mecanismos de controle que hoje existem). Ou seja, a sociedade e o Estado – seu representante – estariam quase que voluntariamente “fechando os olhos” com relação à possibilidade de preços abusivos, lucros extorsivos, comercialização de produtos lesivos ao consumidor, e isso sem falar em aspectos mais graves da questão, como a perda de um importante mecanismo de controle contra o crime organizado.
- Incurriríamos ainda em uma **perda de justiça fiscal**. Isso porque, como vimos, a forma de tributação do imposto único onera o preço final do produto, aumentando o peso da tributação sobre o consumo, em comparação com a tributação sobre a renda e a propriedade. No Brasil já se tributa proporcionalmente pouco a propriedade e a renda e em excesso o consumo, o que agrava a concentração de renda no país. Essa distorção seria ainda agravada com a aplicação do imposto único. O que o Brasil precisa, argumentam os críticos da proposta do imposto único, é gradualmente aumentar a tributação sobre a propriedade e a renda, alcançando também as rendas de capital, enquanto diminuem os impostos sobre o consumo.
- Outro problema seriam os **efeitos nefastos sobre a produção e o emprego**. Impostos excessivos sobre o consumo tendem a comprimir a demanda agregada, o que tem um impacto direto na produção, desaquecendo-a e provocando uma queda no nível geral de empregos. É o conhecido ciclo recessivo causado pela retração da demanda:

↑preços → ↓demanda → ↓produção → ↑desemprego

O imposto único tem sua repercussão transferida para o consumo, aumentando o preço dos produtos. A maioria dos assalariados no Brasil já gasta no consumo a totalidade de seus ganhos. Aumentando-se o valor do imposto e transferindo-o para o preço do produto, o que tenderá a acontecer é que, com a mesma massa salarial, menos produtos serão consumidos, diminuindo a produção e aumentando o desemprego.

- Por fim, teríamos ainda, com o imposto único, uma **ameaça ao Federalismo**. Já mencionamos anteriormente que países com a dimensão e a complexidade do Brasil possuem no Federalismo a melhor forma de governo. Ocorre que uma das principais garantias do Federalismo está na possibilidade de que estados e municípios contem com receitas tributárias próprias. A concentração na União dos principais tributos do país (no nosso caso, do único tributo existente) afrontaria esta cláusula da Constituição Federal.

Acabamos de ver os principais argumentos pró e contra uma proposta de **mudança radical na estrutura tributária**. Para além dos argumentos acima apresentados contra a proposta do imposto único, haveria ainda a crítica que propostas desse tipo - de reformulação radical do quadro vigente - seriam ingênuas, na medida em que tenderiam a subestimar as resistências políticas e econômicas da sociedade brasileira e a desconsiderar a tradição do país na área tributária.

Uma outra linha de reformas tributárias possível - e diametralmente oposta a qualquer radicalidade - é a proposta de **promoção de uma contínua evolução no sistema, através da alteração de leis ordinárias**. Isso evitaria os problemas e resistências políticas e econômicas apontados acima.

É importante ressaltar, entretanto, que é fundamental que, simultaneamente à reforma tributária, haja também uma **reforma na administração fazendária** que lhe forneça os meios necessários para aumentar a arrecadação de impostos cujo controle é relativamente mais difícil (como o IRPJ, por exemplo), o que permitiria, em compensação, reduzir outros impostos que são prejudiciais à eficiência do sistema econômico (como aqueles que incidem em cascata, por exemplo).

Como já vimos, a carga tributária brasileira é superior à dos países em processo de desenvolvimento. O ônus tributário exigido da sociedade brasileira já é bastante alto. Sendo assim, o grande objetivo de uma nova reforma tributária no Brasil deverá ser, principalmente, o de **aumentar a qualidade da tributação**.

Os objetivos dessa reforma fiscal deveriam ser:

1. simplificar o sistema tributário;
2. reduzir os custos de administração;
3. minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo;
4. combater a sonegação.

A existência de um elevado nível de sonegação, por si só, conduz a um problema à parte – **o círculo vicioso da injustiça fiscal** –, que funciona da seguinte forma:

↑sonegação→↓arrecadação→↑alíquotas→↑sonegação→↓arrecadação...

A sonegação gera perdas de arrecadação aos cofres públicos, que, para compensá-las, aumenta as alíquotas dos impostos, pois o governo precisa fazer frente a seus gastos, como vimos. Esses novos aumentos, por sua vez, induzem a mais sonegação, mais perdas, maiores alíquotas aplicadas, etc. (vimos como isso funciona na Unidade 2, no item 2.5.1, quando tratarmos da **Curva de Laffer**).

A injustiça fiscal se manifesta, uma vez que os contribuintes que cumprem com suas obrigações fiscais (IR retido na fonte, por exemplo) competem em desvantagem com os sonegadores, e são aqueles mais prejudicados com os sucessivos aumentos de alíquotas.

Links

No site do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (www.ibpt.com.br) você pode encontrar um estudo sobre a sonegação fiscal das empresas brasileiras, com dados de 2008, que foi publicado no ano de 2009. Segundo os resultados dessa pesquisa, a sonegação das empresas brasileiras vem diminuindo (em 2002 o índice de sonegação era de 27,53% do faturamento, em 2005 era de 29,45% e em 2008, de 26,84%), porém ainda é alto. O faturamento não declarado foi da ordem de R\$ 1,32 trilhão e o total de tributos sonegados pelas empresas brasileiras somou cerca de R\$ 200 bilhões em 2008, aproximadamente. E isso equivale a mais ou menos 1/5 do total das arrecadações no ano de 2008!

Outra informação relevante é que existem indícios de sonegação em 65% das empresas de pequeno porte, 49% das empresas de médio porte e 27% das grandes empresas e que, com sistemas de controle fiscal mais eficientes, em cinco anos o Brasil terá o menor índice de sonegação empresarial da América Latina e em 10 anos, índices comparáveis aos dos países desenvolvidos.

Saiba Mais



Para saber mais a esse respeito, você deve consultar as obras:

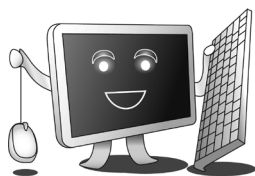
GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. (Cap. 1, p. 52-63 e Cap. 9, p. 239-271);

RIANI, F. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1986. (Especialmente Cap. 3, p. 72-84);

TÁMEZ, C. A.; MORAES JÚNIOR, J. J. *Finanças Públicas: teoria e mais 350 questões*. Rio de Janeiro: Campus, 2007. (Cap. 2, p. 25-37).

Resumo da unidade:

A primeira parte desta unidade se dividiu em duas visões: uma primeira abordagem histórica, na qual procuramos explicar e justificar o porquê de o gasto público ter aumentado, nos países desenvolvidos, em relação ao PIB ao longo do século XX. Vimos as explicações conhecidas como a “Lei de Wagner” e as perspectivas de Musgrave, Rostow e Herber. Num segundo bloco, analisamos o caso brasileiro, que seguiu essa mesma tendência ascendente mundial de carga tributária. Logo depois, continuando com o caso brasileiro, vimos as especificidades de nosso sistema tributário, assim como alguns de seus principais problemas. Para finalizar a unidade, discutimos algumas propostas para uma futura (e necessária) reforma tributária.



Assista no AVEA à vídeoaula correspondente a esta unidade.

Atividade de Aprendizagem – 3



- 1) Cite e explique quais tendências foram as responsáveis, historicamente, pelo aumento da participação do gasto público sobre o PIB, nos países avançados.
- 2) Resuma em três itens quais são os principais problemas do sistema tributário brasileiro. Explique cada um deles.





4

DÉFICIT PÚBLICO / DÍVIDA PÚBLICA / NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NO MUNDO

O objetivo de aprendizagem desta última unidade é propiciar a compreensão de alguns temas atuais (e controversos) da agenda de discussões da economia do Setor Público, que podem ser resumidos nas seguintes questões:

- O que é déficit público?
- O que é dívida pública? E qual a diferença entre eles?
- Como se desenrolou o processo de privatizações no mundo e no Brasil?
- O que vêm a ser as parcerias público-privadas?

4.1 DÉFICIT PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA

Chegamos enfim à última unidade de nossa apostila. Com os conceitos, ideias e teorias de que você tomou conhecimento nas unidades anteriores, agora temos condições de discutir alguns assuntos candentes e atuais da disciplina. Dentre os vários temas da Economia do Setor Público que têm sido objeto de discussão nos últimos anos, dois têm merecido destaque especial:

- o déficit público; e
- a dívida pública.

A questão do déficit público tem sido um dos grandes temas de políticas públicas desde meados dos anos 1990, assim como a inflação foi o grande problema dos anos 1980.

Bem, em primeiro lugar, precisamos entender o que vêm a ser o **déficit público** e a **dívida pública (e qual a diferença entre eles)**. Também precisamos compreender qual é a relação entre esses conceitos e os outros temas a eles relacionados, como o processo de privatização que ocorreu no Brasil, na década de 1990.

Uma forma simplificada de entender o déficit é inicialmente imaginar, de um lado, uma família com todos os gastos (despesas) necessários à sua sobrevivência e a um padrão de vida regular, como a compra de alimentos, o paga-



mento do aluguel, condomínio, gastos de energia, vestuário, escola dos filhos e, quando possível, alguma forma de lazer e/ou cultura. De outro lado, temos as receitas (entrada de salários, rendimentos e remunerações) que recebemos todos os meses como pagamento por nosso trabalho, ou como rendimento de alguma forma de riqueza (poupança) acumulada previamente.

Ora, quando as **despesas superam as receitas**, dizemos que nossa família típica apresenta uma situação de **déficit**, que precisará ser financiado de alguma forma (geralmente, via crédito bancário, com juros).

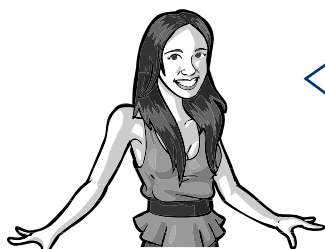
Uma situação menos comum é quando as **receitas superam as despesas**. Nesse caso dizemos que há **superávit**, isto é, o agente econômico (no caso nossa família) não é mais tomador de empréstimos e não enfrenta restrições no seu orçamento; ao contrário: no final do mês ela terá um saldo positivo no banco.

Exatamente este mesmo raciocínio pode ser usado para o macroagregado, pensando no governo como um todo. Assim, sempre que o governo gasta mais do que arrecada (com a soma de todos os tributos que recebe), surge o chamado **déficit público** – que terá de ser financiado de algum modo.

Ou seja: sabemos que o déficit público se constitui no excesso de dispêndio (gasto) governamental – consumo e investimento – diante das suas receitas, que são dadas pela arrecadação de tributos. O **déficit público** é medido em relação a um período – que pode ser um trimestre, um semestre ou um ano – ou seja, ele é uma variável fluxo.

Já a **dívida pública** é um montante acumulado ao longo do tempo – ou seja: uma **variável estoque**. Nesse sentido, não se pode dizer que déficit público seja sinônimo de dívida pública, mas há uma relação entre esses dois conceitos:

- sempre que ocorre um déficit, há um aumento da dívida pública acumulada e
- sempre que há um superávit, ocorre uma diminuição no estoque da dívida pública.



Resumindo: o déficit público, variável fluxo, alimenta ainda mais a dívida pública, variável estoque. Para diminuir a dívida pública, ou, pelo menos, evitar sua aceleração, é necessária a obtenção de superávits (receitas maiores que despesas).

Quando um governo está em déficit (e essa foi uma situação muito comum, no mundo todo, desde meados da década de 1930, quando a teoria econômica passou a pregar uma intervenção mais ativa do governo na economia), ele precisa se financiar de alguma forma. Existem três alternativas para o financiamento do déficit do governo, que são:

1. o aumento dos impostos,
2. a emissão monetária e
3. o endividamento.

Dependendo da forma escolhida para o financiamento do déficit, as repercussões macroeconômicas serão distintas. Já vimos nas unidades 2 e 3 os problemas decorrentes do aumento indiscriminado de impostos.

Com relação à opção (2), costuma-se associar a emissão monetária com a aceleração inflacionária. Também já vimos isso quando tratamos da “senhoriação” e do “imposto inflacionário”, na Unidade 2.

Já o endividamento interno tende a elevar a taxa de juros real da economia (o que contribui para aumentar ainda mais os encargos financeiros da própria dívida do governo), agravando cada vez mais os desequilíbrios das contas públicas.

Em 1936 foi publicado um livro que se tornou um marco na economia mundial: *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de John Maynard Keynes. Ao contrário do que pregavam os neoclássicos com relação às leis gerais de equilíbrio macroeconômico, Keynes acreditava que não havia qualquer tendência interna no capitalismo que conduzisse a um ponto de equilíbrio e ao pleno emprego. Ao invés disso, haveria um desemprego estrutural no sistema, e para que o pleno emprego pudesse ser assegurado, o Estado precisaria intervir diretamente na Economia, como empreendedor (e empregador), garantindo, desse modo, a criação de inúmeros novos postos de trabalho. Por conta disso, e em resposta à grande depressão dos anos 1930, os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial até fins da década de 1960 marcaram um período de hegemonia do modelo keynesiano de política econômica, tendo como meta o combate à recessão e ao desemprego extensivos. A fim de financiar essa intervenção maciça do Estado na economia, o modelo keynesiano estimulava a geração de déficits públicos, o que foi feito em todo o mundo.

Pela Curva de Laffer sabemos que esse aumento não pode ultrapassar certo limite, a partir do qual a sonegação aumentará e haverá queda nas receitas arrecadadas.

4.2 A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)

Este é um método de apuração das contas do Setor Público utilizado por organismos internacionais (particularmente o FMI) em suas análises do desempenho do setor público e que, desde a crise da dívida externa (em 1982) se tornou rotineiro nos estudos e cálculos tanto do Banco Central do Brasil (BACEN), como da própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na Unidade 1 vimos que por “Setor Público”, deve-se entender as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e as empresas por elas controladas. Quando tratamos do déficit público e da dívida pública, entretanto, devemos excluir deste conceito as instituições financeiras (como, por exemplo, o Banco do Brasil) por sua natureza primordial de intermediários de recursos de terceiros.

A **Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)**, portanto, é obtida a partir da medição do chamado “Setor Público Não Financeiro”, já que, como mencionamos anteriormente, não inclui as contas das entidades financeiras públicas.

Existem dois métodos de medição da dívida do setor público: o primeiro – chamado critério **acima da linha** – é utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consiste simplesmente na apuração da diferença entre receitas e despesas orçamentárias.

O segundo critério – denominado **abaixo da linha** – é adotado pelo FMI e pelo Banco Central do Brasil – e é obtido pelo lado do financiamento do déficit público, sendo calculado a partir da variação da dívida líquida do Setor Público junto ao Setor Privado.

É importante deixar claro que os dois critérios devem chegar ao mesmo resultado. Independentemente do critério utilizado, o resultado do setor público (RSP) (déficit ou superávit) pode apresentar três valores diferentes, dependendo dos itens que se incluam ou se excluam do cálculo. Esses resultados são assim, denominados:

- 1) resultado primário do Setor Público;
- 2) resultado nominal do Setor Público;
- 3) resultado operacional do Setor Público.

Vamos ver cada um deles. Tanto a União, como os estados e municípios apresentam seus orçamentos divididos entre receitas e despesas. Estas receitas e despesas, por sua vez, podem ser divididas entre operacionais e financeiras.

4.2.1 RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

Quando as receitas operacionais são maiores que as despesas operacionais, diz-se que houve um superávit primário. E o inverso também vale: sempre que as despesas operacionais são maiores que as receitas operacionais, é porque houve um déficit primário. Ou seja,

Receitas operacionais = Receitas não financeiras

Despesas operacionais = Despesas não financeiras

Receitas operacionais > Despesas operacionais = superávit primário

Despesas operacionais > Receitas operacionais = déficit primário

Ou seja, o **resultado primário do Setor Público (RPSP)** corresponde ao resultado obtido quando se excluem do resultado operacional os juros líquidos (despesas financeiras). Em outras palavras, o resultado primário do setor público é dado pela diferença entre receitas e despesas não financeiras. A importância desse conceito é a de possibilitar uma melhor avaliação das contas públicas no presente, isto é, sem considerar a influência dos juros que são o resultado de déficits passados e que deram origem à dívida pública.

O termo “primário” se justifica porque, no fundo, esse déficit representa a origem e fonte de realimentação dos déficits totais e da dívida pública. Nos acordos com o FMI foi estabelecida a exigência de gerar um *superávit primário*, inicialmente da ordem de 3% do PIB e que hoje gira em torno de 5,25% do PIB – o que significa um superávit da ordem de R\$ 80 bilhões. Este montante destina-se exclusivamente ao pagamento de parte dos juros da dívida pública – que hoje gira em torno dos R\$ 150 bilhões. Assim, se antes do acordo o total de juros era pago com a colocação de novos títulos no mercado – razão maior do crescimento “exponencial” da dívida interna – hoje, com o pagamento de parte dos juros com o superávit primário, a trajetória de crescimento daquela dívida é amortecida, tornando-a um pouco mais administrável.

Biblioteca Virtual



No Caderno para discussão “Superávit Primário”, elaborado pelo Fórum Brasil de Orçamento (FBO), é apresentada uma visão crítica sobre esse conceito. O que se questiona é por que a atual política econômica de geração de superávits primários cada vez maiores está aumentando a dívida social, sucateando o patrimônio público e destinando menos recursos até para os programas e serviços essenciais como saúde e educação. Nesse trabalho são discutidos a origem desta política, seu contexto histórico e motivações, pois assim torna-se mais fácil compreender questões como: para onde está indo o dinheiro dos nossos impostos? Como o governo gasta o que arrecada? Por que faltam recursos para projetos em áreas sociais que possam reduzir desigualdades?

4.2.2 RESULTADO “NOMINAL” DO SETOR PÚBLICO (RNSP)

Também conhecido como “**resultado total**” consiste, simplesmente, na diferença entre o total das receitas correntes do governo (tributárias e outras receitas) e o total de suas despesas (incluindo as despesas financeiras e de capital). Ou seja:

$$\text{Receitas nominais (ou totais)} = \begin{array}{c} \text{receitas não financeiras} \\ + \\ \text{receitas financeiras} \end{array}$$

$$\text{Despesas nominais (ou totais)} = \begin{array}{c} \text{despesas não financeiras} \\ + \\ \text{despesas financeiras} \end{array}$$

$$\text{Despesas financeiras (exemplos)} = \begin{array}{c} \text{juros e amortizações} \\ \text{da dívida pública} \end{array}$$

$$\text{Receitas totais} > \text{Despesas totais} = \text{Superávit total (ou nominal)}$$

$$\text{Despesas totais} > \text{Receitas totais} = \text{Déficit total (ou nominal)}$$

4.2.3 RESULTADO “OPERACIONAL” DO SETOR PÚBLICO (ROSP)

Corresponde ao resultado obtido quando se exclui do resultado nominal (ou total, que acabamos de definir acima) a correção monetária da dívida pública e dos ativos do setor público. Nesse critério, assume-se que as variações da dívida são distribuídas de maneira uniforme no período considerado.

O **resultado operacional** foi uma medida bastante requisitada em períodos de elevada inflação. Como já foi visto, o déficit operacional é calculado subtraindo-se das NFSP nominais a parte referente à correção monetária. E por que se faz isso? A razão é simples: em períodos de aceleração inflacionária, a correção nominal da dívida pública pelas taxas de inflação correntes faz com que o valor desta cresça nominalmente de forma geométrica. Com isso, torna-se difícil diagnosticar se o crescimento da dívida foi provocado por novos déficits orçamentários “reais”, ou se simplesmente foi devido apenas à atualização monetária.

Em outras palavras, em épocas de inflação elevada, mesmo que o governo consiga realizar cortes de gastos, é provável que sua dívida cresça simples-

mente porque os preços cresceram. Mas, se os preços cresceram, a receita tributária do governo também cresceu e, a princípio, fica um coisa pela outra. A questão, então, reside em isolar do crescimento do déficit nominal o efeito “inflacionário” – resultando, então, no chamado **déficit operacional**.

Em resumo, acabamos de ver que, quando o **resultado** – primário, nominal ou operacional – é negativo diz-se que houve déficit – primário, nominal ou operacional. Se for positivo, houve **superávit** – primário, nominal ou operacional. Também deve ficar claro que os três **resultados** – primário, nominal ou operacional – são calculados tanto de forma **agregada** – englobando sob a denominação de Setor Público (NFSP) os resultados da União, da Previdência Social, das empresas estatais e dos estados e municípios – como de forma desagregada, individualizando o resultado de cada uma dessas áreas, níveis ou esferas de governo.

Nas unidades anteriores vimos que a ação governamental se materializa quando o governo compra bens e serviços para a manutenção da máquina administrativa, quando constrói estradas, escolas, hospitais, etc. Enfim, quando cumpre com o seu papel de ofertante de bens públicos para a sociedade. Tudo isso constitui, em última análise, uma interferência do Estado na atividade econômica – um fenômeno que tem sido crescente desde a grande depressão de 1930 (desencadeada pelo *crash* da bolsa de Nova York, em 1929), particularmente no caso dos países desenvolvidos, como vimos quando tratamos da “Lei de Wagner”, na Unidade 3, mas que ocorreu também em grande medida no caso dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Hoje, essa interferência do Estado na economia se manifesta de diversos modos, dentre os quais podemos salientar:

- a) **Como produtor** – O Estado produz e oferece no mercado diversos bens e serviços como petróleo, energia elétrica, transportes ferroviário, fluvial e marítimo e, até há bem pouco tempo, telefonia, produtos siderúrgicos, minério de ferro, etc.
- b) **Como consumidor** – O Estado se constitui no maior consumidor individual de bens e serviços produzidos pelo setor privado.
- c) **Como empregador** – Os dados do senso revelam que somente a administração pública direta (União, estados e municípios) emprega cerca de 1,9 milhão de pessoas, correspondendo a aproximadamente 4% do total da força de trabalho empregada no país. Esse número dobraria se fossem incluídas as pessoas empregadas nas empresas públicas e nos bancos oficiais e públicos.

- d) Como *regulador da atividade econômica*** – A presença do Estado está também voltada para a correção dos desequilíbrios regionais, para garantir o abastecimento de bens considerados essenciais – através da concessão de subsídios, facilidades creditícias e isenções fiscais –, para garantir uma distribuição mais equitativa da renda, através da política salarial, da fixação do salário mínimo, da tributação e das transferências – e para corrigir distorções que eventualmente possam resultar das imperfeições de mercado (monopólio, oligopólios, cartéis) – através de normatizações específicas.

No caso dos países em desenvolvimento, esta crescente participação do Estado na economia também contribuiu para a sua industrialização e para o seu crescimento econômico, mas, por outro lado, provocou inúmeras distorções e ineficiências. Esse é um dos principais argumentos que foram usados para defender o processo de privatizações que se observou em todo o mundo e também no Brasil, que veremos a seguir.

4.3 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO MUNDO

No final da década de 1970, início da de 1980, os princípios que orientaram a ascensão da hegemonia keynesiana vieram a entrar em crise, em especial a ideia de que desemprego e inflação eram fenômenos mutuamente excludentes.



Como você já deve ter lido, a década de 1980 (que se tornou conhecida como a “década perdida”), sobretudo durante a recessão de 1978-82, produziu uma situação econômica inusitada em nível mundial: a “estagflação” – mistura de estagnação econômica e inflação.

Esse episódio gerou uma enorme ofensiva contra o princípio keynesiano, comandada por uma corrente teórica que se tornou conhecida como “neoliberal”. Esses críticos argumentavam que a intervenção estatal (que era pregada por Keynes, e que foi seguida por todo o mundo desenvolvido desde a década de 1940 até então) gerara um aumento acentuado na inflação (em decorrência do aumento nos *déficits* públicos); situação que, no longo prazo, teria acarretado um efeito colateral ainda mais perverso que o desemprego que inicialmente se desejava combater – uma piora acentuada na distribuição de renda da população como um todo.

Além da crítica à geração de sucessivos déficits orçamentários, os neoliberais voltaram-se também contra o crescimento absoluto do Estado nesse período, ressaltando o problema do crescimento exagerado da burocracia, bem como o engajamento social do Estado *per se*. Em última instância, o que entrou em jogo foi o próprio caráter do Estado, assim como o sentido do gasto público.

em si mesmo;
intrinsecamente.

As diretrizes de política econômica neoliberal foram colocadas em prática a partir da década de 1980 (em especial nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos).



Margareth Thatcher (1925 -) e Ronald Reagan (1911 – 2004).

A teoria neoliberal representava uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo. Como a escola liberal neoclássica, também os neoliberais acreditam que a vida econômica seria regida por uma *ordem natural* formada a partir das livres decisões individuais, cuja mola mestra é o mecanismo de preços de mercado. Assim, o Estado precisaria se retirar da atividade econômica, já que o mercado seria mais eficiente sem a sua presença.

Enfim, o que acabamos de ver foi que o período histórico compreendido entre as décadas de 1940 e 1970 foi marcado por algumas características no plano econômico:

- expansão do papel do Estado na economia (dentro do marco keynesiano);
- déficits públicos relativamente elevados (em relação àquilo que seria recomendável para manter o equilíbrio macroeconômico); e
- a existência de níveis de inflação acima do desejado.

Esse foi o pano de fundo histórico que explica o processo de privatizações que ocorreu em todo o mundo desenvolvido, desde fins da década de 1970, liderado pela Inglaterra e pelos Estados Unidos.

A venda dos ativos produtivos do Estado (ou a **privatização das empresas estatais**) passou a ser vista como uma forma de melhorar as finanças públicas de duas formas:

- por um lado, os recursos gerados com as vendas das empresas colaborariam para uma redução no estoque da dívida pública;
- por outro, a transferência da propriedade das empresas estatais representaria uma redução na demanda futura por recursos fiscais, uma vez que a ampliação da capacidade produtiva das empresas deixaria de ser de responsabilidade do Estado ao passar para as mãos da iniciativa privada.

Esse processo teve início, nos países desenvolvidos, em fins da década de 1970, mas, no Brasil, iniciou com uma década de atraso e teve seu momento de auge na década de 1990, como veremos abaixo.

4.3.1 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

Nesse contexto histórico proliferaram no mundo todo e também no Brasil (com especial ênfase na década de 1950 – a época do “desenvolvimentismo”) grandes projetos de investimento a cargo do Estado que exigiam elevados montantes de capital para serem implementados e sem muitas preocupações com as consequências macroeconômicas que viriam depois.

No caso específico do Brasil, três fases distintas marcaram o nosso processo de privatização. Cada uma delas teve suas próprias características marcantes, que veremos abaixo:

- a primeira fase ocorreu **ao longo dos anos 1980** e ficou conhecida como a fase das “**reprivatizações**”;
- a segunda ocorreu **entre 1990 e 1995** com o lançamento do **Programa Nacional de Desestatização (PND)**;
- a terceira e última fase teve seu **início em 1995** com a **Lei das Concessões**.

Vejamos cada uma delas:

1. A primeira fase correspondeu ao **processo de “reprivatizações”** e teve como principal objetivo sanear financeiramente o BNDES. Mas o que significa isso?

Você já deve ter lido que em 1952 foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que teve por objetivo financiar inúmeras empresas que tomavam recursos de empréstimo com o objetivo de alavancar seus projetos de investimento. Ocorre que, com a crise do final dos anos 1970, várias delas não conseguiram saldar suas dívidas e tiveram seu controle acionário transferido para o Banco. Ou seja, foi como se houvesse uma “estatização” daquelas empresas. Então, o objetivo naquele primeiro momento das privatizações brasileiras foi justamente transferir novamente o controle acionário dessas empresas ao capital privado. Por isso se diz que essa foi a fase das “reprivatizações”. Algumas das características mais marcantes desse momento foram:

- predomínio de pequenas e médias empresas;
- o pequeno número de empresas leiloadas (apenas 38);
- pequeno volume de recursos arrecadados com as vendas (apenas US\$ 700 milhões pelo total das 38 empresas).

Sendo assim, pode-se dizer que as privatizações ocorridas na década de 1980 relacionavam-se muito mais com um problema pragmático do BNDES – no sentido de sanear financeiramente a sua carteira – do que com a necessidade de uma ampla reforma do Estado na economia brasileira.

2. A segunda fase iniciou-se em 1990 com o lançamento do **Plano Nacional de Desestatização (PND)**. O PND foi instituído com a Lei nº 8.031, de 12/04/1990, quando as privatizações tornaram-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo. A magnitude e escopo das privatizações foram significativamente ampliados.

Apenas a venda da USIMINAS – a primeira estatal privatizada nesse período –, em 1991, permitiu a arrecadação de mais do que o dobro do total obtido com a venda das 38 empresas na década de 1980. O PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, com a inclusão de **empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes** no programa.



Ao todo, o governo privatizou 33 grandes empresas, em 8 leilões. Com essas vendas, o Estado obteve uma receita de US\$ 8,6 bilhões que, somados aos US\$ 3,3 bilhões de dívidas das estatais que foram transferidas ao setor privado, alcançou um resultado de US\$ 11,9 bilhões.

Observe a Figura 4.1 para ter uma ideia de como foi a participação, por setores de atividades, no total das receitas arrecadadas pelo Estado com as privatizações.

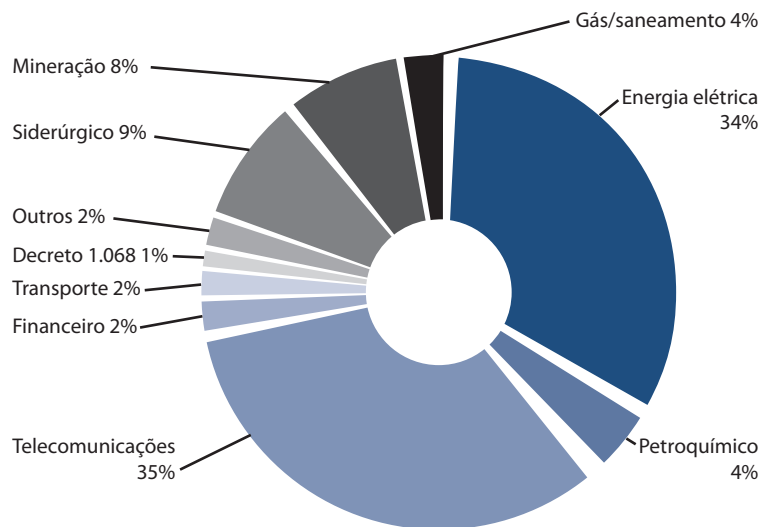


Figura 4.1 – Privatizações no Brasil: participação setorial.
 Fonte: http://www.planalto.gov.br/publi_o4/IMAGENS/pago42.jpg

3. A terceira fase teve seu início a partir de 1995. Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma maior prioridade foi conferida às privatizações. O PND foi apontado como um dos principais instrumentos de reforma do Estado, sendo parte integrante do programa de governo do então presidente.

Inicia-se uma nova fase do PND, em que os **serviços públicos** são transferidos ao setor privado. Essa agenda incluiu os **setores de eletricidade** e concessões na área de **transporte e telecomunicações**, o que acrescentou aos objetivos do PND a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores.

Essa nova fase também foi caracterizada pelo início do processo de desestatização de empresas estaduais, a cargo dos respectivos estados, ao qual o Governo Federal dava suporte.

Observe, na Tabela 4.1, que o total das receitas geradas com as vendas das empresas estatais (federais e estaduais, incluindo a venda de concessões ao setor privado) juntamente com as dívidas transferidas ao setor privado foi bastante expressivo, ultrapassando os US\$ 95 bilhões:

SETORES	RESULTADOS DE VENDA	DÍVIDAS TRANSFERIDAS	TOTAL
Siderúrgico	5.562	2.625	8.187
Petroquímico	2.698	1.003	3.701
Mineração	3.305	3.559	6.864
Elétrico	24.481	7.510	31.991
Sanamento	699	-	699
Petróleo e Gás	6.037	88	6.125
Telecomunicações	28.675	2.947	31.622
Financeiro	1.508	-	1.508
Transportes	2.320	-	2.320
Participação Minoritária	1.110	-	1.110
Outros	1.233	-	1.233
Total	77.628	18.076	95.704

Tabela 4.1 – Privatização no Brasil. Resultado Total 1991–2000 em US\$ milhões.
Fonte: BNDES: Privatização no Brasil – Resultados & Agenda.

Links

No *site* do BNDES (www.bndes.gov.br) você pode encontrar diversos artigos interessantes sobre temas relacionados à economia do setor público, inclusive um **link** para o histórico das privatizações no Brasil, com vários outros detalhes, além de inúmeras outras informações referentes ao papel do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro. Anote:

www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html

A última fase das privatizações (1995–1999) teve ainda outras características próprias, se comparada aos dois momentos anteriores. Isso porque existem determinados serviços que são intrinsecamente públicos, ainda que seu fornecimento passe a ser privado, como é o caso justamente dos setores que foram privatizados a partir de 1995 – **energia, telecomunicações e transporte**. Isso decorre principalmente do **caráter essencial** da prestação desses serviços de utilidade pública. Ou seja, dito de outro modo:

- em primeiro lugar, grande parte da população é obrigada a utilizar esses serviços;
- em segundo, o crescimento da economia exige a expansão desses serviços.

Nesses casos, dada a essencialidade dos bens em questão, caso eles não sejam providos adequadamente à sociedade – como quando acontece um apagão de energia, por exemplo – a culpa será sempre do governo, independentemente de este ser o dono ou não da empresa que presta o serviço. Isso significa que com a privatização o Estado não desaparece da economia, ele apenas muda de função.



4.4 ESTADO REGULADOR

A mudança de enfoque do **Estado produtor** para o **Estado regulador** fez surgir as agências reguladoras, isto é, a redefinição do papel do Estado na esfera econômica. Ou seja, o Estado passa a assumir o papel de fiscal do serviço, através das agências reguladoras

A criação das agências faz parte de uma mudança na concepção do Estado, isto é, a redefinição do papel do Estado, de suas responsabilidades e da sua relação com a economia.

Em sua concepção, as agências reguladoras devem ser instrumentos menos sensíveis a interesses políticos ocasionais, capazes de fazer uma regulação que não sofra quebra de continuidade com as mudanças de governos. As agências reguladoras no Brasil foram criadas por Lei a partir de meados dos anos 1990, após discussões no Congresso Nacional, das quais participaram os diferentes segmentos da sociedade.

As agências reguladoras – concebidas como agentes do Estado – possuem autonomia em relação aos governos (são autarquias especiais). Algumas de suas características principais são:

- **independência administrativa;**
- **independência financeira;**
- **autonomia decisória para implementar políticas do Executivo e do Legislativo.**

A ideia é que se possa criar um ambiente seguro para investimentos que viabilizem a produção, a satisfação de necessidades de serviços públicos, o crescimento econômico e a geração de empregos.

Dito de outro modo: as agências reguladoras possuem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público nas relações entre o governo, sociedade e o respectivo setor econômico, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações do setor no país.

Os objetivos do processo de regulação são os seguintes:

- tarifas baixas para os consumidores;
- uma receita que permita à firma obter um lucro razoável;
- incentivo ao desenvolvimento de infraestrutura;
- atendimento a todos os consumidores (alcance do serviço);
- eficiência econômica;
- geração de um ritmo rápido de inovação tecnológica;
- fornecimento de um serviço confiável e sem quedas,
- fomento à competição.

No Brasil, as principais agências reguladoras são:

- a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);
- a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); e
- a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

4.4.1 AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)

A ANEEL é responsável não apenas pela regulação do mercado elétrico, mas também pela licitação das concessões e dos contratos de concessão.

Já vimos que as agências reguladoras apresentam um duplo papel (por um lado são as representantes dos interesses do Estado; por outro, funcionam como árbitro das divergências entre os agentes do mercado – ofertantes e consumidores – e entre estes e o Estado). É por esse motivo que a ANEEL

também **determina que as tarifas máximas de energia elétrica sejam fixadas nos contratos de concessão**. Ou seja, a fim de salvaguardar também o interesse dos consumidores.

4.4.2 AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)

A ANATEL possui como funções o planejamento, a fiscalização e a normatização dos serviços de telecomunicações. Além disso, a agência também é responsável:

- pela fixação;
- pelo controle; e
- pelo acompanhamento das tarifas dos serviços telefônicos.

Sendo assim, as concessionárias dos serviços de telefonia estão sujeitas a uma regulamentação que tem como principal objetivo **evitar o reajuste abusivo de preços**, bem como **impedir a prática de preços predatórios** que impeçam a entrada de novos concorrentes no mercado.

4.4.3 AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP)

A ANAP, por sua vez, possui três funções principais: em primeiro lugar, delimitar os blocos para a **concessão de atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo**. Depois, esse órgão tem como função estabelecer os critérios para o cálculo das tarifas de transporte por condutos e, finalmente, **instruir os processos com o objetivo de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação** das áreas necessárias à exploração, construção de refinarias, dutos e terminais.

Confira os Quadros 4.1, 4.2 e 4.3 com informações detalhadas sobre as principais agências reguladoras do país.

1. CARACTERÍSTICAS DA AGÊNCIA
- Autarquia (regima especial).
- Criação: Lei n.9.427 de 26/12/1996.
- Vinculação: Ministério das Minas e Energias.
- Composição: um diretor geral e quatro diretores.
- Mandatos: 4 anos, não- coincidentes.
- Principal fonte de receita: taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica.

2. FUNÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos. - Executar, gerenciar e fiscalizar os contratos de concessão. - Dirimir as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtos independentes e auto produtores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.
3. PRAZO DAS CONCESSÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Prazo: 30 a 35 anos. - Tarifas: fixadas no contrato de concessões (a ANNEL é responsável pela revisão ou reajuste das tarifas, nas condições do respectivo contrato).

Quadro 4.1 – Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.
 Fonte: Giambiagi; Além, 2001

1. CARACTERÍSTICAS DA AGÊNCIA
<ul style="list-style-type: none"> - Autarquia (regima especial). - Criação: Lei n.9.472, de 16/07/1997 (Lei Geral das Telecomunicações). - Vinculação: Ministério das Comunicações. - Composição: presidente e cinco conselheiros. - Mandatos: 5 anos, não- coincidentes. - Principal fonte de receita: Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL).
2. FUNÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Implantar a política nacional de telecomunicações. - Controlar o sistema tarifário do regime público. - Executar, gerenciar e fiscalizar os contratos de concessão. - Garantir a interconexão das redes. - Prevenir contra práticas anticompetitivas.
3. CARACTERÍSTICAS DAS CONCESSÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Prazo: 15 a 20 anos. - Tarifas: fixadas no contrato de concessão (a ANTEL é responsável pela revisão ou reajuste das tarifas, nas condições do respectivo contrato).

Quadro 4.2 – Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.
 Fonte: Giambiagi; Além, 2001

1. CARACTERÍSTICAS DA AGÊNCIA
<ul style="list-style-type: none"> - Autarquia (regima especial). - Criação: Lei n.9.478, de 06/08/1997. - Vinculação: Ministério das Minas e Energias. - Composição: um diretor geral e quatro diretores. - Mandatos: 4 anos, não- coincidentes.
2. FUNÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Exercer a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades da indústria do petróleo e da distribuição e revenda de álcool combustível. - Delimitar os blocos para concessão das atividades de exploração e produção. - Elaborar editais e promover as licitações para as referidas concessões, celebrar os respectivos contratos e fiscalizar seu cumprimento. - Estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte por condutos. - Fiscalizar o adequado funcionamento do sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.
3. CARACTERÍSTICAS DAS CONCESSÕES
<ul style="list-style-type: none"> - Prazo: Depende das características de cada contrato. Pode chegar a 30 anos (prorrogáveis). - Tarifas: estabelecidas pela ANP na forma de preços mínimos para fins de royalties, conforme Portaria n.155 de 21/10/1998.

Quadro 4.3 – Agência Nacional de Petróleo – ANP.
 Fonte: Giambiagi; Além, 2001

4.5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)

Ao longo desta unidade, enfatizamos que, a partir da ascensão da concepção neoliberal como ideologia político-econômica no mundo, no final da década de 1970, passou a não mais ser considerado concebível que os governos se lançassem na realização de grandes projetos, pelo menos não com a intensidade observada no passado.

Com a crescente exigência de estabilidade macroeconômica e a necessidade de restrições fiscais decorrentes dos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) dominando o cenário mundial, a atuação econômica dos governos - em especial nos países em desenvolvimento como o nosso - passou a ficar bastante prejudicada.

Por outro lado, alguns dos requisitos técnicos para o crescimento e bem-estar das sociedades continuaram vigentes. Ou seja, para a expansão da economia

continuou sendo necessário dotar o país de **fontes de energia** (como a proporcionada pela construção de hidrelétricas, por exemplo), e a **integração entre as regiões** continuou a demandar a construção de rodovias, etc.

Ou seja, tanto quanto antes, a economia necessitava de certo tipo de obras (com determinadas características próprias) que eram as mesmas do passado, e que, no passado, haviam justificado a elevada participação do Estado na economia.

Dado esse novo cenário internacional, como conciliar a continuidade da necessidade desses investimentos com os limites impostos pela restrição orçamentária à ação governamental?

Como fruto dessas (novas) circunstâncias macroeconômicas, surgem novas modalidades de financiamento dos investimentos estatais, dentre os quais se encontra, justamente, as parcerias público-privadas (PPPs). Mas o que vem a ser isso?

Simplificando um pouco, é como se o Estado e o setor privado se tornassem sócios em alguns empreendimentos, como a construção de uma usina hidrelétrica, a construção de presídios, de linhas de metrô, etc. Vejamos com maiores detalhes como isso funciona.



No dia 30 de dezembro de 2004 foi sancionada a Lei Federal nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração Pública. Esta foi outra forma (além das privatizações) de o Estado passar para as mãos do setor privado atividades que até então ele havia assumido.

Em primeiro lugar, é preciso que fique claro que **não constitui PPP a simples contratação de obra pública e a concessão comum**, isto é, a delegação de serviços públicos ou obras públicas, que continuaram a ser regidas pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) e pelas Leis de Concessões (Lei 8.987/95 e 9.074/95). Também não constituem PPPs os contratos inferiores a 20 milhões de reais.

Links

Você pode encontrar estas leis na íntegra nos *sites*:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9074cons.htm>

O contrato PPP deve prever algumas **cláusulas** consideradas essenciais, dentre as quais podemos destacar:

- o prazo de vigência do contrato entre 5 e 35 anos, compatível com a amortização dos investimentos;
- as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro nos casos de inadimplemento do contrato;
- as formas de remuneração e atualização dos valores;
- a repartição dos riscos entre as partes, nos casos de fatos imprevisíveis;
- a indicação dos fatos que caracterizarão a inadimplência pecuniária do parceiro público e como se dará a regularização;
- os critérios objetivos para avaliação do desempenho do parceiro privado.

Ou seja, a empresa privada assume o compromisso de utilizar recursos próprios na criação e no desenvolvimento de um projeto de interesse público, previamente desenhado, para somente depois “vender o serviço” ao Estado durante um período determinado, entre 5 e 35 anos. O investimento será amortizado no longo prazo por meio da amortização direta da Administração ou pela exploração econômica do serviço, desonerando o Estado do desembolso imediato.

Em linhas gerais, no projeto PPP, o setor privado fica responsável pelo financiamento total do serviço, incluindo as obras necessárias. Só após a disponibilização desse serviço à sociedade é que começa a receber a remuneração, diretamente através dos recursos do Poder Público, ou combinada com cobrança de tarifa do usuário, como acontece com a forma tradicional da remuneração das concessões.

A amortização do investimento somente se inicia quando o serviço ou a utilidade já está disponível, conforme os objetivos traçados no projeto inicial.

Algumas das alegadas **vantagens das PPPs** seriam as seguintes:

- a viabilização de um volume de investimento superior ao que seria possível com os mecanismos tradicionais;
- melhor uso do gasto público, valendo-se da eficiência do setor privado;
- execução mais rápida dos projetos;
- alocação ótima dos riscos (adequada às características do mercado);
- melhor qualidade dos serviços; e
- incentivo à melhoria de desempenho.

Entretanto, este, assim como os outros assuntos que tratamos nesta unidade, são temas extremamente controversos. Significa que essas propostas, apesar de refletirem, hoje, a corrente dominante da economia, ainda encontram muita resistência por segmentos da sociedade que não acreditam que estas podem ser saídas viáveis para o futuro das nações – especialmente para os países em desenvolvimento, como o Brasil.

Um dos objetivos desta nossa última unidade foi justamente este: propiciar uma oportunidade de debate, vendo os dois lados da questão – os prós e os contras de cada proposta –, para que você, como futuro economista, pudesse refletir sobre qual perspectiva é a mais convincente do ponto de vista teórico e, ao mesmo tempo, qual proposta de Estado (e de participação do Estado na economia) é capaz de servir melhor aos interesses genuinamente sociais.



Biblioteca Virtual

Assista ao pequeno vídeo da Parceria público-privada na construção da linha 2 do metrô de São Paulo para saber mais sobre o que os sindicalistas têm a dizer sobre os aspectos negativos das PPPs.

Saiba Mais

Para saber mais a esse respeito, você deve consultar:

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. (Cap. 13, 14 e 15, p. 371- 442).

TÁMEZ, C. A.; MORAES JÚNIOR, J. J. *Finanças Públicas: teoria e mais 350 questões*. Rio de Janeiro: Campus, 2007. (Cap. 8, p. 117-124).

Resumo da unidade:

Esta unidade apresentou alguns dos temas mais candentes da disciplina. Isto significa que não existe unanimidade acerca de algumas questões que foram aqui tratadas e que essas propostas (como, por exemplo, o processo de privatizações e o crescimento das parcerias público-privadas), apesar de refletirem, hoje, aquilo que defende a corrente dominante da economia, ainda encontram muita resistência por segmentos da sociedade que não acreditam que essas podem ser saídas viáveis para o futuro das nações – especialmente para os países em desenvolvimento, como o Brasil.

Um dos objetivos desta última unidade está relacionado justamente a propiciar uma oportunidade de debate, vendo os dois lados da questão – os prós e os contras de cada proposta –, para que você possa desenvolver o pensamento crítico embasado teoricamente.



Agora vamos ao AVEA assistir à nossa videoaula.

Atividade de Aprendizagem – 4



- 1) Leia o Caderno para discussão “Superávit Primário” e resuma as principais críticas que são feitas a esse conceito.
- 2) Assista ao vídeo da PPP no metrô de São Paulo e resuma os principais argumentos que são ali apresentados contra esse modelo. Você concorda com eles? Explique sua resposta.



REFERÊNCIAS

- AFONSO JÚNIOR; JUNQUEIRA, G. **Tributação, Reforma e Federalismo: uma visão atual da América Latina.** *Doc. Aportes adm pública estatal* [online], n°9, p.103-139, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272007000200007&script=sci_arttext>.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- LAGEMANN, E. Economia do setor público. In: SOUZA, N. (Org.) **Introdução à economia.** São Paulo: Editora Atlas, 1997. p. 311-332.
- MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental.** São Paulo: Atlas, 1974.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática.** São Paulo: Campus, 1980.
- PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books, 2006.
- SILVA, F. R. **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 2001.
- RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória.** São Paulo: Atlas, 1986.
- TÁMEZ, C. A.; MORAES JÚNIOR, J. J. **Finanças públicas: teoria e mais 350 questões.** Rio de Janeiro: Campus, 2007.

