

Tributos sem teto

Nas últimas décadas, impossibilitado de obter financiamento de seus gastos com emissão de moeda e expansão da dívida pública, o governo brasileiro não encontrou outra saída senão a elevação da carga tributária. O setor industrial já sofre com a decorrente perda de competitividade. Contudo, há fortes sinais de que a tributação vai aumentar ainda mais, obscurecendo as perspectivas de crescimento econômico do país.

por **Ferdinand Rogoschewski** Pezco e **Frederico Araujo Turolla** FGV/EESP e Pezco

A carga tributária brasileira cresce continuamente há quase duas décadas e já permite ao Estado reter o equivalente a 35% do valor agregado anual da economia. A mordida do fisco está bastante concentrada em tributos de caráter cumulativo, ou seja, que incidem na forma da conhecida cascata. Por outro lado, o retorno do Estado na forma de

bens e serviços públicos é sensivelmente inferior ao de outras nações com níveis semelhantes de tributação, especialmente os da Europa nórdica ou da Suíça.

Trata-se, portanto, de um triplo problema: carga elevada e crescente, má qualidade do sistema tributário e baixo retorno ao cidadão. Não há exagero em dizer que o Brasil

tem carga tributária de país desenvolvido, impostos ruins como os de alguns países em desenvolvimento e serviços públicos de país subdesenvolvido. Hoje, em uma verdadeira “era de ouro” dos países emergentes e de toda a economia mundial, esses problemas parecem perfeitamente administráveis. Em um ambiente internacional menos propício, que é esperado pela maioria dos analistas para os próximos anos, as mesmas questões deverão ter influência decisiva sobre a economia. Olhando mais à frente, o “país do futuro” poderá adiar ainda mais o seu brilhante destino. Estamos encomendando novos problemas, como a expansão da informalidade e da sonegação, uma sensível ampliação do espaço para a corrupção e a perda de competitividade frente às demais nações.

Tanto o governo federal quanto os demais níveis de governo recorrem hoje à ampliação da carga tributária sempre que desejam expandir os gastos. Como a inflação anteriormente, o crescimento desenfreado da tributação é hoje o principal desafio da economia brasileira.

Por que crescem? Cada unidade monetária gasta pelo governo de um país tem de sair de uma entre três fontes: emissão de moeda, endividamento público ou tributação. Ao longo da história recente e até o começo da década passada, o Estado brasileiro lançou mão dessas três fontes para ampliar os recursos sob seu controle, aumentando severamente a burocracia e criando ineficiências que passaram a constituir sérios desafios para a competitividade da indústria doméstica.

Até o Plano Real, a emissão de moeda era uma importante fonte de recursos públicos. Enquanto a inflação assombrava a vida econômica nacional, o governo federal se beneficiava com a possibilidade de esconder o descontrole de seus gastos. Foi preciso que a inflação explodisse a

milhares de pontos percentuais ao ano para que a opinião pública pudesse ser convencida da necessidade de medidas de estabilização. Mesmo assim, as medidas fracassaram, e somente o Plano Real, em 1994, estancou o financiamento inflacionário da despesa pública.

A dívida pública, outra importante fonte de financiamento público utilizada após o Plano Real, foi disciplinada pelo próprio mercado financeiro, que, no fim dos anos 1990, passou a não aceitar a trajetória insustentável do endividamento do governo brasileiro. O ajustamento veio em 1998, na forma de um programa de geração de superávits primários mantido até hoje.

Assim, o governo parou de obter recursos em larga escala pela emissão monetária em 1994 e pelo endividamento em 1998. Restou, como fonte de recursos, o aumento da carga tributária. Tanto o governo federal quanto os demais níveis de governo recorrem hoje à ampliação da carga tributária sempre que desejam expandir os gastos. Como a inflação anteriormente, o crescimento desenfreado da tributação é hoje o principal desafio da economia brasileira.

Ônus e bônus. Hoje, para gastar mais, os governos têm que aumentar os impostos, pois não podem mais se endividar, tampouco emitir moeda nova. Assim, cada gasto adicional realizado

por uma prefeitura, governo estadual ou governo federal tem que, antes, ser ponderado na balança dos ônus e bônus. O bônus é claro: qualquer governante deseja gastar, para agradar a seus eleitores. O ônus, por sua vez, virá da impopular medida de elevar os impostos para financiar o gasto adicional.

Esse sistema de ônus e bônus opera em democracias desenvolvidas, sendo uma importante limitação sobre o ímpeto gastador dos governantes. Mostrou-se uma importante inovação institucional da economia brasileira, introduzida nos anos 1990. Constitui hoje um princípio consubstanciado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101 de 2000, que afeta principalmente os governos subnacionais.

Para o governo federal é, acima de tudo, uma auto-imposição: qualquer gasto sem contrapartida em uma receita poderá produzir inflação, tensão no mercado financeiro com o crescimento da dívida ou mesmo a necessidade de adiamento de compromissos. Todas essas possibilidades têm mais custos que benefícios, de tal forma que os vários níveis de governo hoje preferem ampliar a arrecadação sempre que decidem aumentar os gastos, evitando incorrer em déficits públicos adicionais.

E quando os governantes decidem aumentar os gastos? Quando o bônus eleitoral supera o ônus? No caso brasileiro, há uma situação em que isso claramente é verdade: trata-se das transferências sociais do governo federal, muitas vezes com caráter assistencialista. Comparam-se, de um lado, o ônus político de tributar a classe média e, de outro lado, o bônus eleitoral de beneficiar com transferências monetárias um grande contingente de pobres e de lideranças locais.

A comparação pende em favor do bônus de gastar.

Enquanto a classe média tem opinião formada e, como um conjunto, dificilmente registrará grandes migrações de votos em função de aumento da tributação, os beneficiários das transferências de renda tendem a alterar seu voto mais facilmente. Em outras palavras, a propensão dos beneficiários a mudar o voto em favor do político associado ao programa é sensivelmente superior à propensão da classe média a deixar de votar no mesmo político devido à mordida.

Note-se que a classe média é a predileta dos fiscos, pois é o segmento mais formalizado e com menor capacidade de escapar da tributação – especialmente quando esta é descontada na fonte ou na conta bancária. Assim, o aumento da tributação vem empurrando cada vez mais a classe média para baixo e diminuindo distâncias sociais por meio do achatamento dos que estão no meio.

Orçamento. O modelo orçamentário brasileiro também contribui para o aumento da carga. Em vários países, o

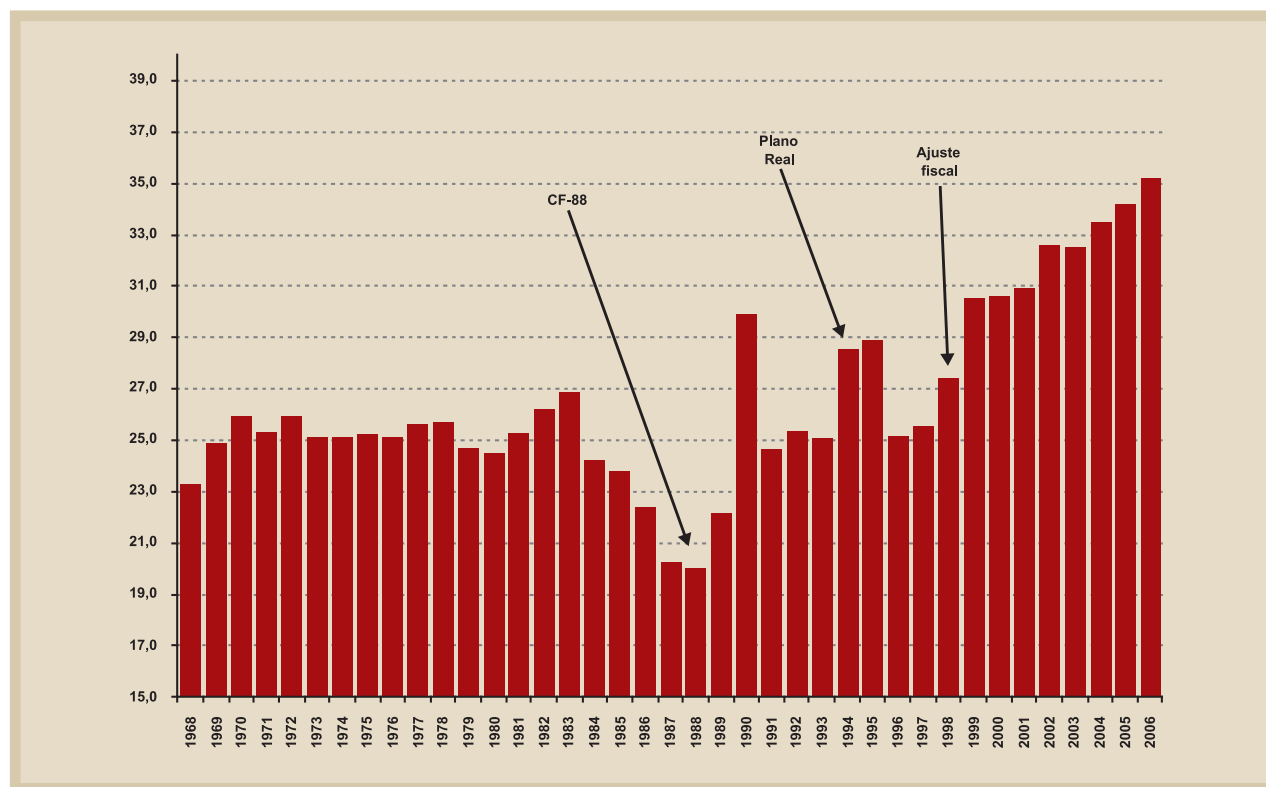


Figura 1 – Carga tributária alta e... crescendo (% do PIB)

Fonte: Ipeadata e estimativas.

orçamento é impositivo, ou seja, o que é orçado tem que ser gasto. Aqui, o orçamento tem caráter meramente autorizativo, ou seja, o governo poderá executar as despesas orçamentadas, mas não tem a obrigação de fazê-lo. Ele pode decidir ao longo do ano quais despesas serão efetivamente executadas.

Um truque vem sendo usado: o ministro da Fazenda e outras autoridades batem o pé e insistem na previsão de que a economia crescerá mais que o possível no próximo ano. A crônica insistência do ministro em uma taxa de crescimento que claramente não é factível não ocorre sem razão: níveis mais altos de inflação e de crescimento permitem acomodar programações maiores de despesas. Assim, o governo consegue aceitar demandas de gastos do Congresso na negociação do Orçamento, agradando aos políticos, mas é só durante o ano que ele decidirá efetivamente o que será gasto.

O crescimento contínuo da carga tributária e a piora de sua qualidade obscurecem as perspectivas de crescimento econômico. Trata-se de um problema crucial a ser enfrentado pelo país nos próximos anos.

Dessa forma, políticos que agem de forma auto-interessada só arcam com o ônus de elevar a carga tributária para gastar quando o benefício eleitoral desses gastos supera os seus custos políticos – e isso tipicamente ocorre quando se trata de gastos correntes e não de investimento. Essa idéia contribui, juntamente com outros fatores conjunturais e estruturais, para a explicação da deterioração contínua do perfil do orçamento federal, cada vez menos aplicado em despesas de capital e cada vez mais voltado para gastos correntes.

Espaço para crescer. O balanço entre os bônus e os ônus do gasto público e da tributação no Brasil pende claramente para o aumento da carga tributária. O problema não se limita à expansão dos impostos: o sistema tributário sofre

clara deterioração. Em especial, a União busca novas fontes de receitas não compartilhadas com estados e municípios, notadamente as contribuições, as quais são piores porque geralmente incidem em cascata.

São justamente as contribuições os alvos do governo federal para os aumentos de carga que estão por vir. No momento, sob um ambiente de rara prosperidade mundial, o país cresce e a arrecadação se mantém alta mesmo sem aumento de alíquotas. Se essa prosperidade não perdurar – e muitos consideram que não é possível a bonança durar para sempre –, a atividade econômica terá um ritmo mais lento – da mesma forma a arrecadação –, levantando novamente a discussão sobre quais impostos serão majorados. Alguns apostam na CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) como o foco da próxima investida federal no Congresso, na eventualidade de um ambiente mundial menos pujante.

É notório, portanto, que o crescimento contínuo da carga tributária e a piora de sua qualidade obscurecem as perspectivas de crescimento econômico futuro do país. Trata-se de um problema crucial a ser enfrentado nos próximos anos. A única saída visível é um avanço legislativo na criação de mecanismos ainda mais sólidos de amarração ao crescimento dos gastos públicos, continuando avanços importantes a que o país assistiu durante a década passada.

Não cabe, agora, pensar em reformas do lado da receita: as últimas iniciativas de reforma tributária revelaram-se boas oportunidades para acertar entre os representantes dos entes federativos sobre novos aumentos da arrecadação total. A solução está do lado da despesa pública: é preciso conter – e reduzir – a ganância ineficiente do Estado brasileiro.

Há algumas iniciativas em curso, como a defesa da explicitação do peso dos impostos nos produtos de consumo; e alguma reação da classe média, como a que ocorreu recentemente, quando da tentativa do governo de mais uma vez elevar sua carga. Essas iniciativas, entretanto, são tímidas diante do bônus político que constitui o mais poderoso incentivo à piora das condições econômicas futuras do

país. Muita gente acredita que os tributos brasileiros estão chegando a um teto em que não se suportaria mais pagá-los. Engano! A carga tributária ainda poderá crescer muito nos próximos anos, e tem uma dinâmica própria para isso. Não há teto à vista para os impostos no Brasil.

Não se pode dizer que esse drama desagrade a todo mundo. Nossos competidores no mercado internacional podem se considerar bastante felizes com o crescente custo tributário imposto aos produtos *made in Brazil*, pois com ele estamos nos tornando cada vez menos capazes de enfrentar a concorrência em segmentos de alto valor agregado, restando-nos competir em segmentos nos quais temos vantagens excepcionais, mas que não são os mais dinâmicos do comércio internacional.

Juntamente com crônicos problemas de logística, isso pode até contribuir para o movimento de empresas nacionais em direção à produção em território estrangeiro, como alegam empresários que estão levando operações produtivas

para o exterior. A perda de competitividade, infelizmente, é um fenômeno lento e gradual, que não sensibiliza a opinião pública. Assim, a chave para a sua reversão pode estar em uma estratégia mais eficaz de explicitação dos enormes estragos que o crescimento dos gastos públicos vem trazendo à economia brasileira.

Ferdinand Rogoschewski

Consultor da Pezco Pesquisa e Consultoria
 Certificado Financial Risk Manager (FRM) pela GARP
 MBA em Economia e Administração de Empresas pela Universidade de Basileia (Suíça)
 E-mail: rogobosa@pezco.com.br

Frederico Araujo Tuolla

Professor de Economia da FGV/EESP e da ESPM
 Consultor da Pezco Pesquisa e Consultoria
 Doutor e Mestre em Economia de Empresas pela FGV-EAESP
 E-mail: frederico.tuolla@fgv.br

