

Tributação e Crescimento Econômico

Isaias Coelho

*To tax and to please, no more than to love
and to be wise, is not given to men.*

Edmund Burke, 1774

*Penso que, quanto a alguns tributos dos existentes tocamos já ao limite
máximo, além do qual se começa a sacrificar as forças econômicas do país.*

*A esse respeito uma melhor arrecadação, cujos processos dia a dia se
aperfeiçoam, será de efeitos mais decisivos do que o aumento dos tributos.*

Ramalho Ortigão, 1919

Embora o desenvolvimento da tributação tenha suas raízes nas necessidades de financiamento do Estado, carregando desde os seus primórdios considerações de capacidade contributiva e equidade, nos séculos recentes passou-se a reconhecer múltiplas consequências econômicas e sociais dos impostos. Assim, desenvolveram-se estudos, para além da incidência econômica— quem paga os impostos no final das contas, sobre os efeitos que os tributos acarretavam para a formação de capital, a oferta de trabalho, a organização e integração industrial, a poupança pessoal, o comércio interno e internacional, a pesquisa e a inovação, o empreendedorismo e outras manifestações do comportamento econômico e social. A tal ponto se tornou assente que os tributos impactam a produção, comércio e consumo de bens e serviços que impostos especiais foram arquitetados com o propósito bem definido de alterar o comportamento de produtores e consumidores nos casos em que sua produção ou consumo provocassem danos ao meio social (deseconomias externas ou externalidades negativas) tais como a emissão de gases associados ao efeito-estufa e o consumo de tabaco e seus derivados.

Este capítulo examina uma dessas dimensões da tributação, qual seja suas consequências para o crescimento econômico – aumento sustentado da renda nacional que é condição necessária para o desenvolvimento econômico e social. Uma carga tributária elevada favorece ou dificulta o crescimento econômico? Que tipos de impostos mais favorecem o crescimento e quais os menos desejáveis sob este prisma? Que lições podemos tirar, em termos de estrutura tributária, dos países mais exitosos economicamente? Buscamos dar resposta a estas perguntas à luz da teoria econômico-política, das pesquisas empíricas e da doutrina contemporânea.

Admirável mundo novo

O fim do século 20 e o limiar do século 21 têm sido marcados por grandes deslocamentos econômicos e políticos. A implosão dos estados socialistas colocou um fim ao dualismo leste-oeste; o surgimento das economias emergentes roupeu com a noção de divisão norte-sul; a ascensão da China como potência exportadora de manufaturas e importadora de matérias-primas; e as recentes crises econômicas nos Estados Unidos e na Europa, com seus riscos de

reverberação, tudo contribui para a rápida alteração das direções de comércio e fluxos financeiros e para a subversão das posições tradicionais de vantagem comparativa.

Enquanto a geografia de produção se transforma, ocorre um processo de integração empresarial (“consolidação”) na indústria, na agricultura—que se há tornado mais intensiva em capital do que a indústria—, nos serviços financeiros, na tecnologia da informação, nas comunicações. Os lucros empresariais passam a depender menos da localização do que dos bens intangíveis baseados no conhecimento.

O crescimento econômico, que costumava depender de recursos naturais, capital humano e capacidade gerencial, fatores internos que definiam o potencial de produção e exportação, passou a depender mais e mais da capacidade de ser competitivo. A competitividade, por sua vez, se radica numa constelação de fatores e circunstâncias que escapa ao planejamento à escala nacional, nomeadamente: as externalidades positivas em produção advindas da integração econômica global; o uso de fatores produtivos (empreendedorismo, capital, gerência) dentro das empresas transnacionais; e da maior mobilidade de fatores estratégicos, especialmente o conhecimento.

Em relação ao último item, releva ressaltar que a dicotomia convencional, segundo a qual o capital é móvel internacionalmente e a força de trabalho pode ser considerada dada para um país, há que ser revista. Na atualidade, o trabalho mais importante na produção (em seu sentido mais amplo, não somente no aspecto físico), o trabalho diferenciado de gerentes, planejadores estratégicos, cientistas e professores universitários dentre outros, ganha uma nova mobilidade não apenas dentro da economia nacional mas crescentemente no mercado global. Essa nova mobilidade tem relevância para a política tributária porque, na medida em que o trabalho especializado se torna móvel, aumenta correspondentemente o custo em eficiência da tributação.

O nexa tributação-crescimento

Reconhecidamente, os impostos impactam a atividade econômica de várias formas e por vários canais, de modo que eles acabam por afetar o crescimento econômico e a competitividade, além da distribuição de renda. A reforma tributária de 1986 nos Estados Unidos, baseada na promoção da produção e emprego e deixando em segundo plano preocupações distributivistas,¹ gerou um paradigma (o *supply-side tax policy*, política tributária orientada para a oferta) que inspirou a reformulação dos sistemas tributários em todo o mundo.²

A preocupação da política tributária com a produção e a competitividade não cessaram desde então, e as estruturas tributárias continuam se ajustando às novas circunstâncias de um mundo mais globalizado e competitivo. A alíquota do imposto sobre o lucro das empresas, cuja média mundial era de 38% em 1993, chegou a apenas 25% em 2010 e continua caindo.³ Com a generalização do imposto sobre o valor adicionado (IVA), no mundo inteiro as exportações foram desoneradas e os impostos de exportação se tornaram raros.

¹ Ver Ved P. Gandhi (org.), *Supply-side tax policy: Its relevance to developing countries* (Washington: International Monetary Fund, 1987). Para uma visão crítica ver Isidro Hernández Rodríguez, “Tributación y desarrollo en perspectiva” em *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 24, primer semestre 2011, pp. 271-302.

² Ver Joseph A. Pechman (org.), *World tax reform: A progress report* (Washington: Brookings Institution, c1988).

³ Fonte: *KPMG’s Corporate and Indirect Tax Survey, vários anos*.

Em quase todos os países, as políticas tributárias estão presentemente orientadas para a competitividade nos mercados mundiais e para o crescimento econômico—os dois intimamente ligados por efeito da globalização dos mercados. O crescimento econômico, por sua vez, é a base em que se apóia uma maior prosperidade. A pergunta que se faz é: Que estrutura tributária mais favorece o crescimento? Ou equivalentemente: Que impostos menos obstáculos colocam ao crescimento? Uma significativa massa de pesquisa tem procurado encontrar boas respostas a essas questões, a qual se pode resenhar da maneira seguinte.

Escolha de impostos com vista ao crescimento econômico

A teoria do crescimento endógeno, também chamada de nova teoria do crescimento, surgida nos anos 80,⁴ permitiu explicar o crescimento econômico nas suas bases microeconômicas, abriu espaço para o estudo e formulação de políticas estimuladoras do crescimento, tais como o incentivo à pesquisa e desenvolvimento de produtos e em geral à produção de novas tecnologias e capital humano. O crescimento é portanto favorecido pela competição nos mercados e por políticas que facilitam mudanças tecnológicas.

Nos modelos de Barro,⁵ a tributação inicialmente promove o crescimento porque financia despesas produtivas como educação, infraestrutura e segurança pública. Mas o crescimento da carga tributária atinge um ponto em que esse efeito se dissipa e a partir daí aumentos da carga, por reduzirem a taxa de retorno do investimento privado, têm um efeito negativo sobre o crescimento da economia. Em um estudo para os estados norte-americanos, Bania et al. confirmam essa predição teórica.⁶

O estudo que Kneller et al. (1999) fizeram de 22 países da OCDE num período de 25 anos encontrou que impostos distorcivos reduzem o crescimento, enquanto que impostos não-distorcivos não o fazem; já os gastos produtivos do governo aumentam o crescimento, enquanto as despesas improdutivas não o fazem.⁷ Impostos são considerados distorcivos quando afetam a decisão de investir dos agentes econômicos e a despesa pública é considerada produtiva quando contribui para a produção privada.

A dificuldade, naturalmente, está em especificar quais impostos são distorcivos e quais despesas públicas são produtivas. Afonso e Furceri (2008) encontram que, na União Européia e na OCDE, o crescimento é tanto mais prejudicado quanto maiores seja o tamanho e a volatilidade de impostos distorcivos e despesas improdutivas.⁸ Os impostos considerados improdutivos pelos autores são os chamados indiretos (sobre a venda de bens e serviços) e as contribuições previdenciárias. Como afetando negativamente o crescimento estão os gastos correntes do governo, os subsídios e a volatilidade (mas não o tamanho) do investimento público.

⁴ Antes disso, a teoria econômica neoclássica sustentava que o crescimento dependia da taxa de poupança agregada (modelo Harrod-Domar) ou da taxa de progresso técnico (modelo de Solow).

⁵ Robert Barro destacou-se como precursor dos modelos de crescimento endógeno.

⁶ Neil Bania, Jo Anna Gray & Joe A. Stone, "Growth, Taxes, and Government Expenditures: Growth Hills for U.S. States" in *National Tax Journal* Vol. LX, No. 2, June 2007.

⁷ Richard Kneller, Michael F. Bleaney & Norman Gemmell, "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries" in *Journal of Public Economics* vol. 74 (1999) pp. 171-190.

⁸ Antonio Afonso & Davide Furceri, *Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth*, European Central Bank Working Paper Series No. 849, January 2008.

No modelo teórico de Heijdra e Mierau (2009), o efeito da ação do governo sobre o crescimento depende de como os recursos levantados com a tributação são empregados. O principal resultado do estudo é que o gasto em consumo do governo tem um efeito negativo sobre o crescimento.⁹ No estudo empírico que fizeram cobrindo 30 países da OCDE, Smith Jr. et al. se concentram especialmente no imposto de renda sobre os lucros das empresas (IRPJ).¹⁰ Eles concluem que menores alíquotas do IRPJ estão relacionadas com maior atividade econômica, incluindo crescimento do PIB, baixo desemprego e maior poupança. Os resultados sugerem que investidores internacionais deveriam considerar investimentos em países com baixa tributação não somente pelo efeito direto sobre seus lucros mas também porque as alíquotas baixas de IRPJ seriam um indicador do dinamismo da economia.

No Brasil, um estudo da Fundação Getúlio Vargas referido em Silva (2006)¹¹ estimou que as alterações introduzidas no primeiro mandato do Presidente Lula no regime não-cumulativo do PIS/COFINS (um imposto geral federal sobre o faturamento) e sua extensão às importações tiveram um impacto negativo (-0,7 p.p.) sobre o PIB do país e resultaram em aumento da inflação e do desemprego, embora a arrecadação, especialmente sobre a importação, tivesse crescido fortemente com as mudanças.

O Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE desenvolveu, em 2008, um amplo estudo sobre tributação e crescimento, buscando identificar conclusões que pudessem ser úteis aos formuladores de política tributária dentro e fora da organização. Os principais documentos que resultaram desse projeto são Johansson et al. 2008,¹² os três volumes de Myles 2009,¹³ e o livro OECD 2010.¹⁴ Ao mesmo tempo a OECD publicou um volume defendendo a tributação com alíquotas baixas e bases amplas.¹⁵

O estudo da OCDE defende o princípio geral de que um sistema tributário pró-crescimento deve ter alíquotas moderadas (para minimizar distorções) e bases ampliadas graças à eliminação de exonerações tributárias de baixa rentabilidade social. Nessa linha, a tabela de alíquotas progressivas do imposto de renda sobre pessoas físicas (IRPF) não deveria ter alíquotas muito elevadas—para não desestimular o empreendedorismo e a formação de capital humano. As isenções seriam apenas aquelas necessárias para corrigir externalidades, por exemplo ao fomentar o esforço em pesquisa e desenvolvimento.

No que toca à preferência entre os diversos tipos de impostos, o estudo da OCDE considera que o imposto com maior impacto negativo para o crescimento seja o imposto sobre os lucros (IRPJ), seguido por taxas marginais elevadas do IRPF e, depois deles, pelos impostos ao consumo (impostos sobre vendas de bens e serviços, tanto gerais como seletivos). Dessa forma, o estudo recomenda uma menor dependência dos impostos sobre a renda, o que é curioso quando se considera que as estruturas tributárias países da OCDE se caracterizam

⁹ Ben J. Heijdra & Jochen O. Mierau, *Growth effects of consumption and labour income taxation in an overlapping-generations life-cycle model*, Netspar Discussion Paper 10/2009 – 035, October 2009.

¹⁰ Lawrence C. Smith, Jr., L. Murphy Smith & William C. Gruben, *A Multinational Analysis of Tax Rates and Economic Activity*, Spring International Conference of the Allied Academies, April 2010, New Orleans

¹¹ David Roberto R. Soares da Silva, “Noncumulative P.I.S., COFINS Have Reduced Brazil’s GDP, Study Shows” in *Tax Notes International*, March 13, 2006.

¹² Åsa Johansson et al., *Taxation and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Paper No. 620, July 2008.

¹³ Gareth D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, OECD Economics Department Working Papers: No. 713 – Theory, No. 714 – Aggregate Data, No. 715 – Disaggregate Data, July 2009.

¹⁴ *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies No. 20, 2010.

¹⁵ *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies No. 19, 2010.

exatamente por ter uma participação relativamente elevada destes impostos na arrecadação total.

O tributo que o estudo da OCDE considera menos danoso ao crescimento é o imposto anual sobre a propriedade imobiliária (o IPTU no caso do Brasil). Mas o estudo também adverte para que não apenas a carga tributária total e a composição dos tributos são importantes para o crescimento e seus fatores:¹⁶ importa também para a taxa de crescimento econômico a qualidade da administração tributária, a complexidade da legislação tributária, os custos de cumprimento com as obrigações tributárias, a certeza e previsibilidade para as famílias e as empresas sobre os impostos que têm que ser pagos, a rede de tratados para evitar a dupla tributação e as características particulares de cada imposto e seus incentivos.

A carga tributária e o crescimento

Como as finanças públicas, e especialmente a tributação, está entre os ramos mais antigos da ciência econômica, e há muito tempo o tema de incidência econômica dos impostos tem gerado grande interesse entre os cientistas sociais. Na literatura contemporânea são abundantes os estudos sobre os efeitos dos impostos; encontram-se, por exemplo, estudos de impacto da tributação sobre a distribuição de renda, o investimento privado, a oferta de trabalho, a volatilidade dos mercados, o emprego, a inflação, o ciclo econômico, as migrações, a estrutura do capital empresarial, a competitividade – e até sobre o efeito dos impostos sobre a caridade, os esportes, a corrupção e as guerras.

Já a literatura sobre o efeito de impostos particulares, ou da composição de impostos, sobre o crescimento, a qual resenhamos acima, é mais rarefeita. Entretanto, há um interessante corpo de literatura sobre a relação entre arrecadação total de impostos do país e o PIB—ou carga tributária—com o crescimento econômico do país. Abundante mas nem por isso uniforme: existe grande variedade de opiniões sobre o nível ótimo de pressão tributária sobre a economia. A Lei de Wagner, segundo a qual a carga tributária cresce à medida que a economia se industrializa e a renda per capita aumenta, é antiga e objeto de controvérsia: é aceita como correlação (isto é, as duas variáveis estão relacionadas em suas grandezas) mas não como relação de causalidade em qualquer direção.

Que exista uma relação positiva entre tamanho do governo (medido ou pela carga tributária ou pelo gasto público em porcentagem do PIB) e crescimento é admitido por muitos autores. Mas como deixaram claro Barro (1990)¹⁷ e Tanzi and Zee (1997)¹⁸, essa relação se torna negativa a partir do ponto em que o gasto do governo atinge uma certa dimensão. A questão naturalmente é precisar em que tamanho de governo se dá essa inflexão e o efeito global da tributação deixar de ajudar e passa a atrapalhar o crescimento econômico.

¹⁶ O crescimento econômico depende de muitos fatores não-tributários inclusive o crescimento econômico dos parceiros comerciais, a capacidade inovadora do país, a disponibilidade de capital de risco, a quantidade e variedade dos investimentos, o grau de empreendedorismo, a mobilidade e capacitação da força de trabalho, a flexibilidade do mercado de trabalho, o custo da mão-de-obra e a disponibilidade de trabalhadores qualificados.

¹⁷ Robert J. Barro, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth" in *Journal of Political Economy* Vol. 98, No. 5, Part 2, October 1990.

¹⁸ Vito Tanzi & Howell H. Zee, "Fiscal Policy and Long Run Growth" in *IMF Staff Papers* Vol. 44, No. 2, June 1997. Para esses autores, entre os fatores que mais favorecem o crescimento estão um sistema tributário neutro, a acumulação de capital humano e melhorias na distribuição da renda.

A análise empírica da hipótese de U-invertido para a relação entre tributação e crescimento é variada. Para a Nova Zelândia, Branson e Lovell (2001)¹⁹ estimaram que a carga tributária ideal para o crescimento é de 22,5% do PIB. Segundo eles, quando a carga tributária excedesse esse nível ótimo, seria possível aumentar em 27% o poder de compra do setor privado reduzindo a receita tributária em 6%. Ainda para a Nova Zelândia, Asscher et al. (2005)²⁰ encontram que, mesmo que a carga tributária seja moderada, alíquotas marginais elevadas constituem entrave ao crescimento: uma redução das alíquotas mais elevadas resulta em melhor desempenho da economia.

Para a Índia, Poirson (2006)²¹ estima que mesmo com uma carga tributária baixa, altas alíquotas marginais de impostos atrapalham crescimento, distorcem as decisões sobre investimento e seu financiamento e provocam o aumento da economia informal. Um estudo para os países da Europa central e oriental egressos do socialismo (Gray et al. 2007)²² chega à conclusão de que, a partir do ponto em que a carga tributária atinge os 35% do PIB, aumentos adicionais dela têm um efeito negativo sobre o crescimento. Mas os autores advertem que o ponto de inflexão pode estar acima dos 35% nos países em que existe boa governança—isto é, aqueles em que o governo faz bom uso do dinheiro arrecadado com impostos.

Como seria de esperar, há mais estudos empíricos nos países de alta renda. Para o Reino Unido, onde a carga tributária incluindo contribuições sociais é de 37% do PIB, Cloyne (2011)²³ estima que uma redução de um ponto de porcentagem na carga tributária geraria um crescimento do produto nacional de 0,6% imediatamente e de 2,5% dentro de três anos. Para os Estados Unidos, Engen e Skinner (1996)²⁴ estimaram que um aumento de 1 p.p. na carga tributária diminui a taxa de crescimento do PIB em 0,5 p.p. Mais recentemente, Romer & Romer (2009)²⁵ estimaram que um aumento de 1 p.p. na carga tributária americana conduz a uma redução do PIB real entre 2,5% e 3%, devido principalmente ao efeito que o aumento de impostos tem de inibir os investimentos.²⁶

Em análise da União Européia dos Quinze cobrindo o período de 1965 a 2007, Romero-Ávila (2008)²⁷ encontra que o gasto público total está inversamente relacionado com a taxa de crescimento, o que leva o autor a sugerir a transferência de fundos públicos ao capital produtivo privado. E no estudo de Afonso e Furceri já notado acima, se encontra que um

¹⁹ Johannah Branson & C. A. Know Lovell, “A Growth Maximising Tax Structure for New Zealand” in *International Tax and Public Finance* Vol. 8, pp. 129-146, 2001. Estes autores também estimaram que a melhor composição de tributas para a Nova Zelândia seria uma em que os impostos diretos (sobre a renda e a propriedade) constituíssem 65% da carga tributária.

²⁰ Rienk Asscher, Nic Blakeley, Iris Claus & Stephen Glover, *Taxation and economic growth: Implications for New Zealand*, Wellington: New Zealand Treasury, 2005.

²¹ Hélène Poirson, *The Tax System in India: Could Reform Spur Growth?*, International Monetary Fund Working Paper No. WP/06/93, April 2006.

²² Cheryl Gray, Tracey Lane & Aristomene Varoudakis, *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Washington: World Bank, 2007.

²³ James Cloyne, *What are the Effects of Tax Changes in the United Kingdom? New Evidence from a Narrative Evaluation*, CESifo Working Paper No. 3433, April 2011.

²⁴ Eric M. Engen & Jonathan Skinner, *Taxation and Economic Growth*, NBER Working Paper No. 5826, November 1996.

²⁵ Christina D. Romer & David H. Romer, *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, Berkeley: University of California, April 2009.

²⁶ Esta percepção de investidores é confirmada nos *Investment Climate Assessments* que o Banco Mundial conduz periodicamente nos seus países membros.

²⁷ Diego Romero-Ávila, “Una Aproximación no Lineal al Análisis del Impacto de las Finanzas Públicas en el Crecimiento Económico de los Países de la UE-15, 1965-2007” en *Revista Asturiana de Economía*, Vol. 42, 2008.

aumento de carga tributária de 1 p.p. reduz o produto nacional em 0,12% na OECD e em 0,13% na União Européia.

Veio a luz recentemente um estudo (Ilzetzki 2011)²⁸ analisando as políticas fiscais de 28 países em desenvolvimento em sua relação com o crescimento. Baseado em análise econométrica, o estudo sustenta que a redução de 1 p.p. na carga tributária levaria, na média dos países objeto da pesquisa, a um crescimento do PIB da ordem de 0,3% a 0,4%. O autor também encontra que o maior efeito é encontrado no imposto de renda pessoal (IRPF). Em relação ao Brasil—país no qual infelizmente existe uma grande escassez de estudos sobre a relação entre impostos e crescimento—e à Estônia o autor adverte que o efeito é menor devido às expectativas em relação à dívida acumulada do governo: reduções de impostos hoje com inflexibilidade do gasto podem conduzir a maior dívida pública, que por sua vez pode vir a tornar necessários impostos mais altos amanhã.

Leviatã em ação

Os estudos mencionados na seção anterior recomendam cautela no aumento do gasto público e dos impostos além de um umbral que pode variar de país para país. As análises se baseiam em critérios de racionalidade e eficiência econômica. Há, a par disso, teorias sociológicas ou de economia política que prevêm que as forças econômicas e políticas tenderão a desenvolver um estado excessivamente grande. Uma dessas formulações é a de Niskanen (1971)²⁹ segundo a qual o processo de decisão burocrático é tal que as agências públicas procuram sempre ampliar sua área de atuação e poder e nunca reduzir o tamanho da burocracia quando as condições o permitem ou recomendam. Em consequência essas agências tendem a ser excessivamente grandes, a crescer demais e a explorar o orçamento público.

Na formulação de Buchanan e Tullock (1961)³⁰, a democracia representativa, especialmente o legislativo, é importante para reduzir o custo de chegar a decisões coletivas. Entretanto, a atuação dos parlamentares tende a resultar em *logrolling* (“você apoia o meu projeto que eu apoio o seu”) que resulta em expandir o tamanho do orçamento público. Assim, nas democracias liberais as alíquotas dos impostos tendem a ser mais elevadas que as necessárias na ausência de *logrolling* e o sistema tributário acaba por conter muitos privilégios e isenções. Nesse contexto, como notam Edwards e Keen (1996)³¹, a competição tributária entre nações, ao colocar um freio ao aumento das alíquotas, acaba por ter um efeito positivo para o cidadão.

Mourão e Veiga (2010)³² testam a hipótese, em 68 países no período de 1968 a 2006, de que os formuladores de política praticam oportunismo fiscal e são recompensados pelos eleitores nas urnas. O estudo revela que políticas tributárias e de gasto são utilizadas com fins eleitorais pelos governantes, a que o grau de manipulação é maior quando existe a possibilidade de reeleição. O principal instrumento de manipulação é a ilusão fiscal (criação de perspectiva equívoca sobre os agregados fiscais nos eleitores e nos contribuintes), que é crescentemente objeto de análise na esfera da ciência e economia políticas. Um setor estatal

²⁸ Ethan Ilzetzki, *Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5666, May 2011.

²⁹ William A. Niskanen Jr., *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

³⁰ James Buchanan & Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

³¹ Jeremy Edwards & Michael Keen, “Tax competition and Leviathan” in *European Economic Review* Vol. 40, Issue 1, pp. 113-134, January 1996.

³² Paulo Mourão e Linda Gonçalves Veiga, *Elections, Fiscal Policy and Fiscal Illusion*, Universidade do Minho NIPE Working Paper Series No. 18/2010, June 2010.

amplo e permanência longa no poder favorecem o uso do gasto público com fins eleitorais. O resultado da ilusão fiscal é aumentar o tamanho do setor público, com a contrapartida de desacelerar o crescimento econômico.

Economia vudu e “supply siders”

Para algumas correntes de pensamento, existe uma presunção de que o tamanho do estado, qualquer que seja, é provavelmente excessivamente grande, impingindo o espaço econômico do setor privado da economia. Esta visão político-sociológica de um estado minimalista se projeta na esfera das finanças públicas como uma preferência por um orçamento reduzido e devolução de muitas funções, hoje do estado, ao âmbito privado e individual.

Manifestação dessa crença no minimalismo estatal é a chamada Curva de Laffer, assim batizada na década de 1970 em homenagem ao economista Arthur Laffer, forte defensor da economia-do-lado da oferta (*supply-side economics*) e assessor do presidente americano Ronald Reagan. A ideologia da Curva é de que os impostos são tão elevados que a *redução* de alíquotas, através de seu efeito expansionista na economia, faria *aumentar* a arrecadação tributária.³³

Alimentado dessas idéias, o governo Ronald Reagan (1981-1989) começou por reduzir impostos para alavancar a economia. O resultado foi o rápido crescimento do déficit federal e do déficit na balança de transações correntes, com o correspondente descontrole macroeconômico, para cuja correção tornou-se necessário aumentar impostos em 1982, 1984 e depois várias vezes no seu segundo mandato. De novo em 2000, no governo George Bush filho, os impostos foram reduzidos e o déficit público voltou a crescer. Em 1986, o governo de Barbados embarcou numa redução *supply sider* de impostos; como resultado, a situação fiscal se deteriorou a tal ponto que em cinco anos o país teve que recorrer à assistência financeira internacional. A despeito dessas experiências negativas, a Curva de Laffer ainda é objeto de veneração por muitos dentro e fora dos Estados Unidos.

Os estudos empíricos identificam uma certa elasticidade da arrecadação tributária, mas nem de longe suficiente para compensar a perda de receita por redução das alíquotas com ganhos derivados de uma expansão econômica induzida pela menor tributação. Estudo do CBO americano calculou que, da receita perdida com uma redução de 10% nas alíquotas do imposto de renda, apenas uma porcentagem variando (de acordo com os vários modelos de estimacão) entre 1% e 22% seria recuperada dentro de 5 anos, enquanto até outros 5% seriam recuperados nos 5 anos seguintes.³⁴ Já Ganelli e Tervala (2008) utilizam um modelo neokeyniano com dois países para demonstrar que somente uma fração entre 8,5% e 24% da arrecadação perdida numa redução unilateral de imposto seria recuperada (autofinanciada).

A idéia de que uma redução de imposto se paga por si mesma foi chamada por George Bush pai, na campanha política presidencial de 1980, de *economia vudu* (feitiçaria). Isso antes de ele ser convidado por Ronald Reagan para compor sua chapa como vice...

O reverso da medalha: a despesa pública

³³ A idéia não é nova. O próprio Laffer escreveu que ela aparece em muitos textos anteriores, até mesmo na obra *Muqaddimah* (1377) do filósofo Ibn Khaldûn. Esta obra tem estatura intelectual comparável à da *Scienza Nuova* (1744) de Giambattista Vico.

³⁴ Congressional Budget Office, Economic and Budget Issue Brief, December 1, 2005.

Embora o foco deste capítulo seja a política tributária, algumas palavras precisam ser ditas sobre a despesa do governo. Afinal, a razão de ser da tributação é financiar a despesa. A primeira observação necessária é de que a classificação de despesa entre corrente e de investimento (ou de capital) é pouco útil. A aquisição de um automóvel para o gabinete do ministro pode ser classificado como um investimento por ser um ativo durável, mas tem um potencial produtivo limitado. Já uma despesa com educação, considerada corrente e nessa categoria mais sujeita a cortes orçamentários, pode ter importância para o desenvolvimento até maior que obra de infraestrutura—tudo depende de onde estão os pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico e social.³⁵ É preciso, portanto, nos livrarmos da noção de que a despesa em investimento público é superior à despesa corrente; cada uma precisa ser avaliada nos seus méritos. O importante é que a despesa pública, seja ela em saúde pública, educação ou infraestrutura, seja produtiva no sentido de que promove o crescimento e com ele a qualidade de vida.³⁶

Também a considerar é que a despesa pública, mesmo que diretamente benéfica ao crescimento, pode gerar efeitos secundários negativos para o crescimento: se não propriamente financiada, gerará pressão sobre o déficit fiscal e a dívida pública, que ultimamente prejudicam o crescimento. Igualmente, um ambiente de planejamento governamental é desejável uma vez que a volatilidade da despesa pública também tem efeito pernicioso sobre o crescimento.³⁷

Finalmente, uma sólida proporção do orçamento público destinado à educação e à saúde constitui não somente um imperativo de solidariedade social como é benéfica para o crescimento.³⁸ O que é importante é que a despesa pública seja de qualidade para que gere benefícios não somente aos beneficiários diretos mas que também gere externalidades positivas.³⁹ A despesa pública pode acelerar o crescimento na medida em que aumente a produtividade do setor privado—pessoas, empresas e instituições.

Conclusão

A dificuldade de avaliar o impacto da tributação sobre o crescimento econômico está em que a atividade de tributar é apenas uma faceta da ação do estado; a outra é a provisão de bens públicos financiados pela tributação. Visto do ângulo da tributação, o governo tira recursos do setor privado⁴⁰ e com isso diminui a renda líquida das pessoas e empresas além de prejudicar, com o peso real ou potencial da tributação, a realização de muitas atividades legítimas. O imposto reduz a taxa de retorno líquida dos trabalhadores (proprietários do capital humano) e empresários (proprietários do capital físico) ou de ambos (proprietários dos recursos

³⁵ Ver Teresa Ter-Minassian, *Promoting Investment and Sustainable Growth through Fiscal Policies*, 50th Anniversary Celebration of the Bank of Ghana, Accra, July 2007.

³⁶ Para uma análise do investimento público no processo de crescimento econômico, ver David A. Aschauer, “Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency” in *Economic Development and Cultural Change* Vol. 48, No. 2, January 2000.

³⁷ Ver Afonso e Furceri (2008), citado acima, para uma discussão do efeito pernicioso da volatilidade da despesa pública sobre o crescimento econômico na União Européia.

³⁸ Ver, por exemplo, Emanuele Baldacci, Benedict Clemens, Sanjeev Gupta & Qiang Cui, *Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs*, International Monetary Fund Working Paper No. WP/04/217, November 2004.

³⁹ Robert J. Barro & Xavier Sala-i-Martin, “Public Finance in Models of Economic Growth” in *Review of Economic Studies* Vol. 59, pp. 645-661, 1992.

⁴⁰ O simples ato de arrecadar já consome algo entre 1% e 3% da arrecadação (despesa típica das administrações tributárias).

financeiros). Dessa maneira desestimula a pesquisa e desenvolvimento, a acumulação e a inovação, tudo isso resultando num impacto negativo sobre o crescimento econômico.⁴¹

Mas é a arrecadação tributária que permite à sociedade, através do estado e governo, financiar os bens sociais de que carece para prosperar: a educação geral, a saúde pública, as obras de infraestrutura, a pesquisa pura etc. – todas despesas *produtivas* no sentido de que aumentam a produtividade do setor privado e impactam positivamente sobre o crescimento. Além disso, os impostos financiam a manutenção da máquina estatal (órgãos políticos e administrativos), a defesa nacional e a segurança, as transferências de solidariedade social (programas de manutenção de renda, previdência social). Nesse quadro, a sociedade espera que o estado seja produtivo, eficiente e sem desperdícios no orçamento.

Sob a ótica do crescimento, como a tributação pisa no freio e ao mesmo tempo a despesa pisa no acelerador da economia, o efeito combinado dessas forças, como revelado nos diversos estudos empíricos, tende a ser relativamente modesto. Importante é que ele seja positivo, isto é, que o valor do que a tributação “destrói” no setor privado⁴² seja menor do que o valor daquilo que se constrói com a despesa pública.

Os efeitos da tributação total (carga tributária), e de sua composição, sobre a atividade econômica em geral e particularmente sobre o crescimento econômico, é tema fascinante e longe de estar esgotado. Faltam, em especial, estudos sobre esses efeitos tributários na economia brasileira, em todas as suas dimensões incluindo a produção agregada e sua estrutura, a competitividade, o equilíbrio federativo, o desenvolvimento regional, a redução da pobreza e a mobilidade social. Com vista ao objetivo de prosperidade para toda a comunidade nacional, considerações de crescimento merecem um lugar de destaque no processo de reforma tributária.

⁴¹ Esta análise não é válida para aqueles impostos cujo objetivo é reduzir o consumo de substâncias nocivas à saúde ou a regular as emissões degradadoras do meio ambiente.

⁴² Este valor consiste do imposto arrecadado, dos custos de arrecadação pelo fisco, dos custos de cumprimento tributário pelo contribuinte e do “peso morto” (*deadweight loss*) que o imposto gera à sociedade pelos bens que deixaram de ser produzidos ou consumidos—isto é, a redução na base tributária—em razão de o imposto existir. O prejuízo incorrido pela sociedade para levantar recursos adicionais para financiar a despesa pública denomina-se *custo marginal da finança pública*, mas sua definição ainda não está estandardizada. Um bom texto sobre o assunto é o de Bev Dahlby, *The Marginal Cost of Public Funds*, Cambridge: MIT Press, 2008.