

20/12/2016 - 05:00

Crise fiscal e gasto tributário

Por **Marcelo Curado e Thiago Curado**

Em períodos de crise fiscal a análise da eficiência da estrutura tributária e dos gastos públicos torna-se ainda mais premente. A crise tem um efeito pedagógico ao demonstrar que os recursos do Estado são limitados e que, portanto, sua alocação deve ser a mais eficiente possível. Para que isto seja alcançado, o ponto de partida é uma análise criteriosa dos custos e benefícios associados a qualquer política pública. No Brasil, infelizmente, o segundo grupo fica restrito ao campo semântico, enquanto a análise dos custos é praticamente inexistente.

É sempre bom lembrar que para financiar seus gastos, os governos utilizam-se da arrecadação compulsória de recursos que em seu conjunto formam o sistema de tributação de um país. No entanto, o sistema tributário é permeado por desonerações tributárias, formadas por "todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária".

De acordo com a Receita Federal são finalidades das desonerações: 1- simplificar e/ou diminuir os custos da administração; 2- promover a equidade; 3- corrigir desvios; 4- compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; 5- compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; 6- promover a equalização das rendas entre regiões; 7- incentivar determinado setor da economia.

Gastos tributários voltados à promoção do desenvolvimento industrial consumiram R\$ 183,95 bilhões

Os quatro últimos itens constituem alternativas às ações políticas de governo que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, mas são realizadas por intermédio do sistema tributário. Este grupo específico de desonerações compõe os "gastos tributários".

O tema, fora dos círculos técnicos, é pouco discutido. No entanto, é bom lembrar que, de acordo com a Receita, os gastos tributários em 2016 devem atingir R\$ 266,9 bilhões, aproximadamente 4,27% do PIB. Não é pouca coisa, especialmente no contexto atual de escassez de recursos.

Quais os benefícios sociais gerados por esta montanha de gastos tributários? A resposta sincera a esta questão é que simplesmente não sabemos.

O ponto de partida para qualquer análise de benefício social e de eficiência na alocação encontra-se na mensuração precisa dos custos. Pode parecer estranho, mas a realidade é que ainda hoje temos no Brasil dificuldades relevantes em mensurar estes custos. Este é o caso, por exemplo, da ampla gama de desonerações geradoras de gastos tributários direcionadas para as políticas industriais.

Quais os custos fiscais gerados pelos gastos tributários para as políticas industriais? Esta é a pergunta que o texto para discussão do Ipea nº 248: "Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial: 2004-2016" pretende responder. De acordo com o estudo, entre os anos de 2010 e 2013, os gastos tributários voltados exclusivamente à promoção do desenvolvimento industrial consumiram cerca de R\$ 183,95 bilhões.

A elaboração do artigo, no entanto, revelou problemas adicionais e que muito provavelmente devem repetir-se em outras políticas públicas.

Primeiro, é surpreendente a dificuldade na obtenção de dados. É prosaico, mas não deixa de ser curioso que a RFB divulgue seus relatórios de gastos tributários em pdf, o que certamente dificulta o tratamento dos dados pelo cidadão. Isso,



Outro motivo de preocupação foi o que podemos chamar de processo de "empilhamento das políticas industriais": novas políticas não reveem e, ao que tudo indica, nem ao menos levam em conta as políticas pré-existentes. É como se as decisões de política pública ano após ano fossem desprovidas de memória temporal. O resultado desse processo é uma estrutura amorfa, no qual o todo é desprovido de sentido.

É surpreendente, por exemplo, que o governo brasileiro tenha comprometido recursos importantes com incentivos adicionais - além dos historicamente instituídos - com a Zona Franca de Manaus (ZFM). Um exemplo destes novos incentivos é a suspensão da COFINS para importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem da ZFM para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na ZFM com projetos aprovados pela SUFRAMA (Lei nº 10.865/2004, art. 14-A e na Lei nº 10.925, 2004, art. 5º), medida que isoladamente gerou um gasto tributário de R\$ 2,36 bilhões em 2013.

É igualmente surpreendente verificar que este conjunto de desonerações tributárias não está associado a metas objetivas. O Estado concede a desoneração tributária - o que para um mesmo patamar de gastos significa ampliar a tributação do restante da população - sem a necessária contrapartida daquele que recebe a desoneração. Neste contexto, a justificativa para a política assenta-se exclusivamente na velha retórica do "desenvolvimento da indústria nacional" e da necessidade de estimular "inovações".

O descasamento entre os objetivos e instrumentos propostos nos eixos balizadores da política industrial recente - Política Industrial, Científica e Tecnológica, a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano Brasil Maior - e as desonerações efetivamente concedidas é outro aspecto que chama atenção. Setores industriais tradicionais e de políticas que remontam ao velho modelo de substituição de importações continuam abocanhando boa parte das desonerações, em detrimento à setores de fato inovadores.

A solução do problema fiscal brasileiro é complexa, mas sem dúvida uma ampla reforma no sistema de desonerações tributárias pode contribuir para melhorar a situação fiscal do país. Os grupos atualmente beneficiados pelas desonerações irão lutar para manter o status quo entoadando, entre outros, os velhos jargões das vantagens intrínsecas do "desenvolvimento da indústria nacional". Resta à sociedade cobrar os resultados objetivos destas desonerações e abolir aquelas que se justifiquem exclusivamente no plano da retórica.

Marcelo Curado é professor do Departamento de Economia da UFPR.

Thiago Curado é sócio da 4E consultoria e doutorando em economia pela EESP-FGV.