

A ilusão do privilégio e o sistema tributário brasileiro

Acreditando piamente que Brasília consegue distribuir privilégios, o Brasil segue amarrado a uma lógica federalista falha.

Por Felipe Hermes



Em meio ao colapso do regime soviético, Mikhail Khodorkovsky emergiu como um dos primeiros milionários do país no período da Perestroika, o conjunto de reformas no final dos anos 80 que visava “abrir a economia”.

Partiu dele’ a criação do primeiro banco comercial privado do país, o que segundo Mikhail contaria depois, surgiu como inspiração após a leitura de um pequeno manual de finanças bancárias, uma arte até então desconhecida na União Soviética.

Pode parecer estranho, mas a contabilidade é de fato uma arte (que o digam os contadores criativos dos últimos governos brasileiros), com uma variação a depender do setor envolvido. Bancos, empresas e governo, cada qual à sua maneira, contabiliza suas contas de forma “distinta”.

Quando falamos do orçamento da União, a discussão ganha outros componentes além dos meramente contábeis. Esse enorme buraco negro para onde vai 34% da riqueza gerada pelos brasileiros envolve ainda questões econômicas ou da própria legislação.

São questões que não cabe discutir por aqui, como a existência de [3 regras fiscais](#), o teto de gastos, a lei de responsabilidade fiscal e a regra de ouro, que em última instância tentam desesperadamente (e, invariavelmente, acabam falhando em algum ponto), dar um sentido ou uma razoabilidade ao orçamento público.

Outro ponto importante a mencionar, mas que tomaria um artigo mais detalhado, está na maneira como o governo se financia, o que

inclui além de impostos, [dívida](#) e inflação. Dívida é, em essência, um imposto futuro. Inflação, o ganho do governo, por ser o primeiro a utilizar dos recursos criados no sistema financeiro, e também conhecida como “imposto invisível”.

Este último (a inflação), cuja receita gerada já chegou a 3% do PIB no país, foi utilizado durante boa parte do período de hiperinflação para bancar despesas correntes. Quando ele foi próximo de 0, com o plano real, o resultado foi um aumento colossal da carga tributária, antes mascarada pela própria inflação.

O instrumento de dívida é também bastante pernicioso, em função da chamada “rolagem da dívida”. O resultado é que graças a contabilidade pública, o governo é obrigado a declarar suas despesas financeiras nominais, ou seja, o quanto pagou em dívida, o que no nosso caso, muitas vezes pode se equiparar ao próprio gasto corrente.

Certamente você já viu por aí gráficos como os da Auditoria Cidadã da Dívida Pública que apontam para cerca de 50% do orçamento como sendo destinados ao pagamento da dívida e dos juros da dívida. É um gráfico parcialmente verdadeiro, afinal, ele omite que, se formos olhar um gráfico de receitas, estará lá a receita financeira da dívida emitida para quitar a dívida antiga.

No modelo brasileiro, instituído em 1999, buscamos um superávit primário, ou seja, receitas maiores do que as despesas, para quitar os juros da dívida ou a própria dívida.

Ao contrário do que se supõe, este dinheiro não é exatamente utilizado para pagar a dívida diretamente, mas compõe um colchão de liquidez do próprio governo em uma conta no Banco Central, o que por vezes pode ser utilizado para gastos emergenciais (como foi feito na pandemia), o que implica que “não foi criado dinheiro novo para bancar os gastos, como nos EUA, onde o BACEN, ou o FED no caso, possui autorização para financiar o governo.

Novamente, são nuances que não nos interessa expandir por aqui, mas que demonstram como a contabilidade nacional, além de entediante, é bastante complexa. O sistema é feito, em partes, para dificultar que você saiba para onde vai o seu dinheiro. Nada de novo sob o sol. A questão, claro, é que politicamente há interesses em confundir.

Pacto Federativo

Desde ao menos os anos 30, o Brasil se tornou um país extremamente anti-federalista. Foi uma escolha política tomada pela ditadura Vargas, e mantida quase que inalterada, mesmo sob a democracia.

Desde que Vargas queimou as bandeiras estaduais (literalmente), lutamos para retomar a lógica federalista que, em teoria, compõem o sistema político do país.

A razão é relativamente óbvia, mas se você quiser um argumento

complexo, siga Dilma Rousseff quando lembrou que “ninguém mora na União, as pessoas moram no município”.

De maneira simplificada, a fiscalização no país pode ser feita por inúmeros órgãos de controle, como Tribunais de contas da União, dos Estados e dos Municípios, agências reguladoras e outros, e ainda assim será menos eficiente do que a fiscalização pelo próprio cidadão. Além disso, o federalismo implica dar às pessoas de determinada região o poder de criar regulações e testarem modelos de forma distinta. Pegue um exemplo simples: legalização de Cassinos.

Trata-se de um tema complexo que divide opiniões, mas que sob um modelo federalista, poderia ser resolvido de maneira simples: testando.

Poderíamos adotar legislações diferentes em cada estado e assim simularmos algo básico em economia, e cujo resultado é mais do que comprovado: concorrência.

Um estado que aplique determinadas normas pode colher resultados que inspirem outros estados a mudar suas próprias normas. O mesmo vale para educação, saúde e diversas outras áreas. Mais modelos sendo testados, melhores resultados para compartilhar.

A questão central, porém, segue sendo o financiamento.

Há décadas tentamos alterar nossa legislação tributária, datada dos anos 60 e que nos brindou com

algumas pérolas, como o fato de o Brasil ter atingido nos anos 80 um Imposto de Importação maior do que o da extinta União Soviética.

Mesmo mudanças simples e que parecem óbvias, como a diminuição do IPI, o que permitiria importar máquinas e equipamentos mais baratos, esbarra no lobby regional.

Senadores do Amazonas lutam para impedir a queda do imposto, pois ela prejudicaria a Zona Franca de Manaus, uma aberração que custa R\$25 bilhões por ano em subsídios, o equivalente a 1/3 de toda riqueza gerada em Manaus.

Mas a alegação dos senadores amazonenses não parte deste princípio, por óbvio. A desculpa oficial trata dos **R\$340 bilhões em subsídios** que o país distribui, de modo que o de Manaus seria apenas “mais um”.

Nesta linha, “todo mundo se beneficia um pouco, logo todo mundo tem algo a perder”, e é assim que todos perdemos.

Como Gordon Tullock demonstrou em seu paradoxo de Tullock, empresas e beneficiários de subsídios têm maior incentivo para aprovar a manutenção ou criação destes mesmos benefícios do que os pagadores têm de reclamar. É o famoso “**benefício concentrado e prejuízo socializado**”.

No caso brasileiro, este é o maior dos empecilhos em uma reforma tributária, e é isto que mantém aberrações, como o fato de empresas pagarem imposto para investir, indústrias pagarem o dobro de

impostos sobre serviços ou subsídios desproporcionais em determinados setores, como o agro.

Para piorar, sabendo da dificuldade de mudar, as organizações lobistas, como as federações de indústria, tem por finalidade buscar novos privilégios, como quando defenderam o bolsa-empresário do BNDES, a MP579 da conta de luz ou subsídios no preço dos combustíveis.

Gastamos na última década cerca de R\$1,2 trilhão em subsídios, uma ordem acima do que com programas sociais. Como a concentração de poder favorece quem tem poder, essa lógica segue quase inalterada, e assim será.

Outra questão relevante está no poder de a União distribuir subsídios. Isso, claro, se dá pela concentração de recursos no governo federal, uma criação patrocinada pelos nossos constituintes federais, além do poder de criar dinheiro via inflação ou se endividar.

A divisão do bolo

Para cada R\$100 arrecadados hoje, 55 ficam com a União, 24 com estados e 19% com municípios. Tamanha concentração se deu, em partes, pelo crescimento avassalador do aparato de Seguridade Social desde 1988. É uma questão difícil de mudar, dado que o país está envelhecendo, e que a previdência tende a elevar seus gastos (mesmo com uma reforma).

Tal questão nos leva a uma consideração importante sobre um gráfico que circula entre liberais e federalistas, o de “quanto dinheiro retorna aos estados”. Nele, costuma-se incluir 2 fundos, o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados. Ambos foram criados em 1988, e destinam parte dos impostos arrecadados aos governos estaduais e municipais.

Se considerarmos apenas estes dois fundos, os repasses são de fato extremamente baixos, e desproporcionais, uma vez que segundo o constituinte, Sul e Sudeste ficam com 15% do valor distribuído, e Norte, Nordeste e Centro-Oeste com 85%. Isso cria distorções surreais, como o Distrito Federal recebendo 0,69% dos recursos, enquanto São Paulo, com uma população quase 14 vezes maior, recebe 1%.

Mas este, como os exemplos listados acima demonstram, não são nem de longe a maior parte dos recursos que retornam aos estados. Além dos subsídios, a previdência, de onde sai 56% dos gastos da União, também é desproporcional.

Até a última reforma, pessoas em Santa Catarina se aposentavam, em média 10 anos antes de pessoas no Maranhão. O motivo, claro, está na contribuição. O nível de informalidade no Maranhão é muito maior, o que implica que boa parte das aposentadorias por lá ocorrem por idade.

Os trabalhadores de Santa Catarina também contribuem mais, claro, mas este seria o caso não fosse nossa previdência um modelo de pirâmide

onde as contas não são individuais. Quem está fora paga para quem está dentro. Simples assim.

E a previdência é, segundo o IPEA, uma fonte de distorção e desigualdades imensa. Ao menos 1/6 da desigualdade brasileira deriva da previdência. Um dos motivos está na previdência do setor público, que consome por aqui 4,5% do PIB, número bastante mais elevado do que a média da OCDE, que consome 0,5% do PIB com aposentadorias e pensões.

Em suma, tal qual os subsídios, onde todo mundo luta por manter os seus, em relação ao gasto público a situação se assemelha. Parafraseando Dilma Rousseff, a União não gasta recursos na União, e sim nos estados e municípios.

O dinheiro “retorna” também de maneira desigual, com alguns estados como Rio Grande do Sul tendo mais universidades, batalhões do exército e assim por diante. Até 2019, por exemplo, o governo federal tinha mais funcionários no Rio de Janeiro do que em Brasília.

Mas ainda sobre a questão do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), convém lembrar que os recursos não foram extraídos de São Paulo para bancar os pagadores de impostos do Maranhão e Acre. Eles são, em suma, destinados ao pagamento de salários do funcionalismo local.

Salários correspondem a cerca de 50-60% dos gastos de governos estaduais, e são muito mais homogêneos do que os salários

na iniciativa privada. A diferença salarial do funcionalismo no Acre e no Rio Grande do Sul, não passa de 5% (R\$4,7 mil vs R\$4,5 mil), enquanto na iniciativa privada, em ambos os estados chega a ser o dobro (R\$ 889 vs R\$ 1882).

No fundo, a discussão não muda tão radicalmente, apenas se torna mais clara. Não há um privilégio dos nascidos no centro-sul derivado do protecionismo do país, como não há privilégio daqueles nascidos no norte, nordeste ou centro-oeste por receberem mais recursos para pagar funcionários públicos.

Um país menos protecionista não implicaria em mais indústrias no Norte ou Nordeste (um setor que também conta com privilégios, como alíquotas menores nas exportações interestaduais, o que favorece incentivos fiscais locais).

Não há expectativa de que “se o consumidor do Norte e Nordeste não tiver de subsidiar indústrias paulistas a indústria irá se espalhar”. Este setor demanda em essência infraestrutura, algo já consolidado, e que dificilmente mudará. Uma abertura comercial daria sim, uma diferença de ganho na renda. Menos protecionismo implicaria não o fechamento de indústrias no centro-sul, mas um aumento da renda local, bem como de todo país, com indústrias mais produtivas.

Neste sentido, muito mais útil aos federalistas do que olhar para o suposto privilégio do outro, há uma luta mais relevante e mais útil para mudar o cenário: lutar contra os privilégios locais, o que por sua vez implica em retirar da União o poder de conceder privilégios.

No fundo, é uma luta para deixarmos de nos iludir acreditando que a União possa dar mais do que tira. Não é uma tarefa fácil, afinal, os incentivos jogam contra. Mas é o único caminho, afinal, nada muda mais a situação do que dar o exemplo.

