

# A influência dos preços sôbre as receitas públicas

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

## I. O PODER AQUISITIVO DA MOEDA

O ESTADO estabelece o seu orçamento em termos de dinheiro. Isso significa que seus cálculos partem da premissa de que o dinheiro, mais precisamente a unidade monetária nacional, manterá durante o exercício orçamentário o seu poder aquisitivo. Graças a essa estabilidade presumida do poder aquisitivo da moeda, o Estado conta poder efetuar, com um montante fixado de antemão, os múltiplos serviços de segurança externa e interna, coletiva e individual, os serviços sociais, produtivos, educativos, sanitários, etc., que constituem a atividade governamental. E' também baseado num poder de compra delimitado que o Estado estabelece e distribue os encargos fiscais que lhe fornecem as receitas.

A comprovação desse fato não significa que uma mudança no poder aquisitivo da moeda abale em todas as circunstâncias o equilíbrio orçamentário e opere em detrimento do Estado. E' bem possível que uma diminuição do poder aquisitivo da moeda, seja uma alta, seja uma baixa moderada dos preços, tenha efeitos favoráveis sôbre as finanças públicas. Mas, do ponto de vista formal, toda mudança inesperada do poder aquisitivo constitue elemento perturbador da gestão financeira. As despesas e receitas governamentais não podem corresponder ao plano orçamentário se o nível dos preços sofrer grandes modificações, que não tenham sido previstas e levadas em conta antes do exercício.

Ora, as alterações do poder aquisitivo da moeda nada têm de extraordinário, de próprio aos períodos de guerra. Elas são tão freqüentes que se deve considerá-las a regra, e uma longa estabilidade dos preços deve ser considerada um fenômeno excepcional. Não pretendemos que seja uma regra eterna e imutável, decorrente das condições naturais

da produção — tais como as variações das colheitas — ou que seja baseada na mentalidade humana, a qual está sujeita a movimentos rítmicos e, por isso, inclinada a superestimar ou subestimar periódicamente os mesmos objetos. Mesmo que tais condições existam, poder-se-ia talvez corrigi-las por meio de medidas apropriadas. No decurso das duas últimas gerações, foram elaborados projetos engenhosos a êsse respeito (1), e não é impossível que um dia se tente realizá-los. Trata-se, em todo caso, se não de sonhos, de esperanças muito incertas. Até agora, e provávelmente por algum tempo ainda, as alterações do poder aquisitivo são um fato incontestável.

Alguns economistas e sociólogos supõem tratar-se de fato relativamente recente, apenas ligado ao mecanismo da economia capitalista moderna, à expansão dos mercados e ao desenvolvimento do espírito especulador. Entretanto, quanto mais se estuda a história dos preços, mais se encontram mudanças, freqüentes e de extrema violência, do poder aquisitivo da moeda, mesmo na economia pre-capitalista da idade média. Suas repercussões nas finanças governamentais eram menos manifestas, porque as contribuições se faziam principalmente *in natura*, consistindo, por exemplo, em um décimo da colheita — a famosa dízima do antigo regime em França — ou em prestação de serviços pessoais, como as "corvées", protótipo das contribuições senhoriais.

Todavia, mesmo no período feudal, o movimento dos preços, foi sempre uma das grandes preocupações do senhor, isto é, do govêrno. Porque êle não podia utilizar integralmente as prestações *in natura* que recebia e, por outro lado, faltavam-lhe outros produtos que não recebia por meio de adiantamen-

(1) Cf. *O Poder Aquisitivo*, "Revista do Serviço Público", abril de 1943, págs. 5-9.

tos obrigatórios sobre os recursos dos contribuintes. Era então forçado a estabelecer-se como comerciante: vender o que possuía em abundância e adquirir o de que necessitava. E não era absolutamente certo que obtivesse sempre, pela mesma quantidade de mercadoria oferecida, a mesma quantidade procurada. Assim, o problema dos preços não era eliminado e era ainda muito mais complicado do que hoje, sob o regime das contribuições pagáveis em dinheiro.

Teoricamente, poder-se-ia imaginar que o melhor método de preservar as finanças públicas das flutuações do poder aquisitivo da moeda fôsse um sistema de índice. Em vez de fixar as despesas e receitas em moeda, o governo poderia estabelecer o seu orçamento em unidades de poder aquisitivo e declarar: O Estado necessita, para o exercício próximo, de um total de  $X$  milhões de unidades de poder aquisitivo  $U$ , definindo o valor de  $U$  pelo poder aquisitivo que a moeda tinha em um período passado. Tomemos como base para  $U$ , por exemplo, o ano de 1936, ou a média dos anos 1936-38. A despesa orçamentária para o exercício de 1944, de  $x.U$ , representaria então um total em moeda que terá, no ano próximo, o mesmo poder aquisitivo que  $x$  unidades de moeda tinham no período escolhido como base.

Suponhamos que, entretantes, o poder aquisitivo da moeda tenha diminuído de um terço. O valor  $U$  expresso em moeda atual seria então  $100 \div 66,67 = 1,5$ . O orçamento para o próximo exercício exigiria, por conseguinte, um total 50% superior ao que os mesmos serviços do governo teriam exigido no período base. Se no decorrer do exercício o poder aquisitivo da moeda diminuir, digamos de mais de 5% em relação ao nível sobre o qual se baseou a estimativa, a despesa autorizada aumentaria, a partir do mês seguinte, na proporção correspondente, para o resto do ano financeiro, sem que sejam precisos créditos suplementares. No caso de um aumento do poder aquisitivo da moeda, ou seja de uma baixa dos preços, a despesa autorizada se reduziria de maneira análoga. Quanto à receita, o processo seria o mesmo: os impostos seriam elevados automaticamente, com a diminuição do poder aquisitivo da moeda, e reduzidos se os preços baixassem.

Nas estatísticas econômicas e financeiras, tais cálculos de índice são hoje muito difundidos e, sem nenhuma dúvida, úteis para comparações. A renda nacional e os salários são correntemente me-

didados em poder aquisitivo da moeda e, principalmente nos Estados Unidos, os cálculos desse gênero já se estenderam também ao domínio das finanças públicas para reconhecer mais claramente o "real trend" das despesas do governo e dos encargos fiscais (2). Todavia, todos esses cálculos são retrospectivos. E' com efeito muito difícil aplicá-los à gestão das finanças. Se se quisesse adaptar o orçamento às flutuações dos preços, de acordo com um esquema geral, nos moldes acima esboçados, introduzir-se-ia na administração das finanças públicas um elemento de incerteza pior do que as perturbações provocadas pela flutuação do poder aquisitivo da moeda.

O movimento dos preços tem importância muito diferente para as diversas categorias de despesas governamentais. Sua influência é quasi nula para o serviço da dívida pública. Porque a taxa de juros da dívida consolidada é fixada para períodos longos, e a da dívida flutuante e das novas emissões de empréstimos não acusa movimentos paralelos aos preços das mercadorias. Os preços do material que o Estado deve comprar regularmente não acusam tampouco movimentos homogêneos. Na maior parte, trata-se de preços por atacado, mas em parte também de preços a varejo. Uma terceira e grande parte das despesas públicas refere-se a preços tarifados (eletricidade, transporte, comunicações). Seria evidentemente impossível tratar todas essas categorias de preços de uma maneira uniforme e reduzi-las ao mesmo denominador de poder aquisitivo da moeda. Sob a noção de poder aquisitivo da moeda entende-se convencionalmente o inverso do custo da vida das pessoas físicas. Ora, o custo da vida dos particulares — noção já bastante complexa e submetida a consideráveis variantes de ordem social e geográfica — não é idêntico ao custo da vida do Estado.

Uma fórmula geral, destinada a compensar todas as flutuações dos preços, seria ainda menos apropriada quanto às receitas do orçamento. Se se quisesse, em caráter permanente, basear os impostos sobre o poder aquisitivo da moeda, multiplicar-se-iam os inconvenientes e as perturbações que a vida econômica já sofre em consequência das flutuações dos preços. Tal generalização seria não somente pouco racional, mas também muito in-

(2) Cf. "National Industrial Conference Board", *The Cost of Government in the United States, 1925-26, 1928-29.* — CLYDE L. KING, *Public Finance*, New York, 1936, Chapter III.

justa, porque a capacidade tributária não acompanha em proporção direta o movimento dos preços. Para uma grande parte da população, ela baixa se os preços sobem e aumenta se os preços baixam.

Os sistemas tributários de todos os países são, sob esse aspecto, ainda muito imperfeitos. Quer se apoiem essencialmente em impostos diretos ou indiretos, quer tenham tarifas proporcionais ou progressivas, específicas ou "ad valorem" — a função do poder aquisitivo da moeda é em toda parte deixada mais ao acaso. O resultado é que, durante os períodos em que os preços sofrem grandes alterações, os sistemas tributários mais bem construídos tornam-se defeituosos do ponto de vista econômico e social e muita vez também ineficazes para o fisco.

Não existe panacéia, repetimos, fórmula mágica que remedeie de um só golpe todos os efeitos desfavoráveis das flutuações dos preços sôbre a receita pública. E' preciso estudar esses efeitos separadamente e com muito cuidado, para cada imposto, antes de aventurar a tirar dêles conclusões mais gerais.

## II. IMPOSTO DE CONSUMO E IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES

A relação entre o movimento dos preços e as receitas públicas é a mais estreita e a mais simples para os impostos sôbre as transações comerciais de mercadorias. Os impostos dessa espécie existem em todos os países, mas em proporções muito diferentes. Com exceção do comércio bolsista das mercadorias, que é em geral comparado ao comércio de títulos e atingido apenas por taxas muito pequenas, os impostos sôbre as transações de mercadorias podem ser divididos em duas grandes categorias: os impostos especiais sôbre certos artigos de consumo, como o fumo, as bebidas, a gasolina, cada um dos quais tem a sua tabela própria; e os impostos gerais sôbre as vendas, baseados na importância dos negócios, qualquer que seja a mercadoria negociada. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, sômente os impostos da primeira categoria abrangem o país inteiro e, assim mesmo, de maneira muito seletiva. Na Austrália, na Nova Zelândia, e sobretudo na França, na Alemanha e na Rússia, os impostos gerais sôbre as vendas assumem lugar de destaque no sistema fiscal.

O Brasil tem desenvolvido amplamente as duas formas de impostos sôbre as transações de merca-

dorias. À primeira categoria pertence o imposto de consumo da União. Ele engloba um conjunto de impostos especiais sôbre 42 artigos ou grupos de mercadorias codificados em comum. A segunda categoria é constituída pelo imposto de vendas e consignações que o Distrito Federal e todos os Estados introduziram. A despeito das diferenças de taxas e de certos detalhes — isenções, cálculo do valor das mercadorias, etc. — o imposto de vendas e consignações é muito mais uniforme que o imposto de consumo. E' o protótipo de um imposto geral sôbre a importância dos negócios.

Tanto um como outro desses impostos são financeira e economicamente muito importantes. Atualmente, eles produzem mais ou menos o mesmo total. Para o exercício de 1942, o imposto de consumo forneceu à União 1.254 milhões de cruzeiros; o imposto de vendas e consignações contribuiu, no mesmo período, com 1.124 milhões de cruzeiros, dos quais 78 milhões — 40% da arrecadação do Distrito Federal — reverteram à União. Não obstante, a quasi igualdade da arrecadação atual parece ser uma pura coincidência. A evolução da receita proveniente dos dois impostos, foi, com efeito, durante os últimos cinco anos muito diferente, conforme se pode ver pelo quadro abaixo:

### ARRECAÇÃO EM 1.000 CRUZEIROS

Anos	Imposto de consumo	Imposto de vendas e consignações
1938.....	853 666	606 892
1939.....	1029 688	708 587
1940.....	1053 747	780 115
1941.....	1185 495	945 363
1942.....	1253 612	1124 122

A arrecadação do imposto de vendas e consignações progrediu em ritmo muito mais acelerado que a do imposto de consumo: no curso de quatro anos o crescimento do imposto de consumo ainda não atingiu a metade, enquanto que o do imposto de vendas e consignações quasi duplicou. A cadência da progressão foi particularmente diversa entre 1940 e 1942; nesse período a arrecadação do imposto de consumo aumentou 19%, mas a do imposto de vendas e consignações aumentou 44%.

Donde vem essa diferença? A primeira suposição é naturalmente: da modificação das tabelas. Diversos Estados aumentaram suas taxas sôbre as

vendas e consignações. Mas alguns dos impostos de consumo mais produtivos foram também aumentados, particularmente as taxas sobre bebidas e fumo. O grau de refôrço da tributação não foi tão diferente para poder explicar a divergência da arrecadação.

Outra causa poderia ser mais incisiva: os dois impostos não se aplicam sobre os mesmos artigos senão parcialmente. O imposto federal de consumo se limita, com raras exceções, a produtos manufacturados, ainda que num sentido muito amplo d'êste termo. Estima-se que, medida em valor, cêrca de metade da produção industrial do país esteja sujeita ao imposto de consumo (3). O domínio do imposto de vendas e consignações é consideravelmente mais vasto; abrange principalmente os produtos alimentícios dos quais apenas alguns — bebidas, sal, conservas, vinagre e azeite comestível, café e chá, manteiga e banha, queijo e requeijões, e recentemente o açúcar — estão sujeitos também ao imposto de consumo. O imposto de vendas e consignações se estende também a diversas matérias primas destinadas, sobretudo, à exportação e cuja produção foi grandemente aumentada nestes últimos anos. Por outro lado, o imposto de consumo é favorecido pelo notável desenvolvimento da produção industrial. O argumento de que a diferença entre os objetos de tributação tenha causado a diferença de arrecadação não é, tampouco, muito plausível.

A razão principal reside, sem dúvida, na forma da arrecadação. O imposto de vendas e consignações é calculado exclusivamente segundo a importância dos negócios, isto é, segundo o valor. A arrecadação d'êsse imposto reflete, pois, integralmente a alta dos preços que se verificou desde 1940. O imposto de consumo só parcialmente é calculado "ad valorem". A maior parte dos artigos sujeitos a êsse imposto é taxada segundo a quantidade, qualquer que seja o preço. Eis porque o movimento dos preços não pode exprimir-se tão intensamente na arrecadação, como acontece com o imposto de vendas e consignações.

Essa hipótese se confirma nitidamente quando se examinam os diversos impostos de que se compõe o imposto federal de consumo, quanto à base do cálculo. Três grupos de artigos se deve distinguir: os produtos unicamente taxados segundo a quantidade, os produtos tributados "ad valorem" e um terceiro grupo, para o qual uma discrimina-

ção não é possível e que classificamos, por conseguinte, como sujeito à "tributação mixta". O artigo mais importante para a arrecadação, o fumo, acha-se igualmente sujeito a uma tributação mixta, mas a parte do imposto sobre o fumo, proveniente da taxaço "ad valorem" (taxa) pode ser distinguida da parte que resulta da taxaço por quantidade (verba). Ademais, é preciso levar em conta o registro que se distribue pelos três grupos. Mas, para os artigos que fornecem a parte principal da arrecadação, o registro não representa mais de 3 a 4% do imposto. Uma classificação das diversas taxas que constituem o imposto de consumo, sob o aspecto da quantidade e do valor, dá os resultados seguintes:

#### ARRECADAÇÃO EM 1.000 CRUZEIROS

Taxação	Progressão		
	1940	1942	1940-42
Por quantidade . . . .	553 579	627 249	13,26%
"Ad. valorem" . . . .	179 131	274 909	53,47%
Mista . . . . .	271 321	321 361	18,44%

A taxaço por quantidade compreende 21 espécies. A fonte fiscal mais importante dentre elas é o imposto sobre as bebidas, que produziu 210.079 mil cruzeiros em 1940 e 252.051 mil cruzeiros em 1942. Dêsse último total, 37.750 mil cruzeiros provieram da taxa adicional de 25%, em vigor a partir de 1 de fevereiro de 1941. Sem essa elevação da tarifa, a taxaço por quantidade teria fornecido em 1942 apenas 6,49% a mais do que em 1940. Sublinhemos que os impostos sobre o açúcar e a gasolina, um e outro percebidos por quantidade, não estão compreendidos no quadro acima. O imposto de consumo sobre o açúcar foi introduzido em outubro de 1942 e não forneceu, por conseguinte, cifras comparáveis com 1940. Sua arrecadação para o exercício de 1942 foi de 19.746 mil cruzeiros. O imposto de consumo da gasolina foi muito reduzido em consequência de isenções. Sua arrecadação passou de 47.500 mil cruzeiros, em 1940, a 7.546 mil cruzeiros em 1942. Nesse caso também, não é possível uma comparação. Si tivéssemos assinalado êsses dois impostos no grupo da taxaço por quantidade, a arrecadação d'êsse grupo em 1942 teria acusado, em relação a 1940, uma progressão de 8,89% e, levando-se em conta a taxa adicional sobre as bebidas, a progressão seria de 2,51% apenas.

O grupo da taxaço "ad valorem" compreende sete espécies, das quais a mais importante quanto à arrecadação é a taxa sobre o fumo, que produziu

(3) Ministério das Relações Exteriores, "Brasil 1940-42", págs. 295-297.

126.136 mil cruzeiros em 1940 e 205.594 mil cruzeiros em 1942. Essa taxa foi elevada em abril de 1941. A percentagem da majoração não pode ser precisada, porque estava combinada com uma nova classificação dos objetos tributáveis. A progressão extraordinária da arrecadação provém, sem dúvida, principalmente dêsse fato. Mas outros impostos "ad valorem", cuja tarifa não mudou, acusam também um acréscimo considerável de arrecadação; assim, o imposto sôbre calçados forneceu 31.882 mil cruzeiros em 1940 e 42.873 mil cruzeiros em 1942 (+ 34,49%), e a arrecadação do imposto sôbre jóias e obras de ourives passou, no mesmo período, de 3.119 mil a 5.346 mil cruzeiros (+ 71,76%).

O terceiro grupo, o da taxaço mixta, compreende 13 espécies, em primeiro lugar o imposto sôbre tecidos, cuja arrecadação foi de 102.769 mil cruzeiros em 1940 e de 131.668 mil cruzeiros em 1942 (+ 28,11%), enquanto que os artefatos de tecidos, sujeitos a taxas especiais por unidade de mercadoria, acusam uma fraca progressão da arrecadação fiscal (51.855 mil contra 48.508 mil cruzeiros, ou seja + 6,86%).

Mencionemos ainda três pequenos impostos que fazem parte do imposto de consumo, mas não se referem a artigos específicos; as taxas sôbre depósitos fechados, sôbre emolumentos de escritórios comerciais e sôbre selagem de estoque. Essas taxas, que não figuram em nossos quadros, forneceram em 1942, em seu conjunto, 2.801 mil cruzeiros, contra 2.116 mil em 1940. Para o total do imposto de consumo não apresentam, pois, grande importância.

As conclusões dessa análise são evidentes: em uma conjuntura econômica caracterizada por uma forte alta dos preços, a taxaço por quantidade é, do ponto de vista fiscal, menos produtiva que a taxaço "ad valorem". Se os preços sobem, uma

taxa baseada na quantidade de mercadorias torna-se regressiva, isto é, a percentagem da tributação em relação ao valor da mercadoria diminui, a parte do fisco no total da transação fica reduzida. As mercadorias tributadas de acôrdo com a quantidade são, quanto aos encargos fiscais, favorecidas em relação àquelas tributadas segundo o valor.

Isso não quer dizer que a taxaço por quantidade seja, em tais circunstâncias, totalmente condenável e deva ser substituída por uma taxaço "ad valorem". O cálculo dos impostos por quantidade é, por motivos de ordem técnica, em muitos casos mais cômodo. Mas êsse sistema exige ajustamentos mais freqüentes das taxas.

Uma majoração das taxas por quantidade nem sempre será recomendável. Em virtude de razões econômicas e sociais, é por vezes necessário que a alta dos preços não mais seja estimulada por uma elevação dos impostos, para não sobrecarregar os consumidores. Pode também acontecer que o Estado renuncie expressamente a um ajustamento das taxas se o aumento dos preços for causado por fatores inevitáveis, por exemplo, por um aumento nos preços das matérias primas importadas, indispensáveis à fabricação do produto manufaturado em questão.

Uma alta, aparentemente geral, dos preços tem sempre efeitos desiguais sôbre as diferentes indústrias e ramos comerciais. Um ajustamento bem apropriado à situação da indústria respectiva é, portanto, preferível a uma majoração global das taxas por quantidade. Parecerá mesmo necessário, se a alta dos preços se acentuar, reexaminar o sistema das taxas "ad valorem". Porque uma taxa "ad valorem" de 5%, que era bem suportável quando o artigo custava, digamos, 10 cruzeiros, pode tornar-se muito pesada se o preço subir a 20 cruzeiros. A proporcionalidade pura é, tanto para os impostos indiretos como para os diretos, um princípio equívoco, e seus efeitos são ainda mais sensíveis quando o poder aquisitivo da moeda diminui.