

Existe ilusão fiscal no Brasil?

2012 . Ano 9 . Edição 74 - 31/10/2012

Alexandre Manoel A . da Silva

Rozane Bezerra Siqueira



O gasto público no Brasil cresceu substancialmente nas duas últimas décadas. Entre 1991 e 2011, o gasto primário do governo federal (inclusive transferências a estados e municípios) aumentou em torno 7,5 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), passando de aproximadamente 14% para 21,5% do PIB. Nesse mesmo período, a carga tributária subiu de 25,2% para cerca de 36% do PIB. Alguns analistas têm observado que, não por acaso, esse processo de forte expansão do gasto governamental coincide com o período que se seguiu à redemocratização do Estado brasileiro.

A relação entre sufrágio universal e gasto público já era discutida na literatura de finanças públicas no século XIX. Alguns economistas e cientistas políticos argumentavam que o voto popular elevaria as pressões políticas por gastos públicos (sociais), o que teria como consequência uma elevação do montante de tributos. Assim, em uma democracia, espera-se que a pressão política exercida pela demanda de bens públicos seja mais forte.

Em meados do século XX, surgiu a “teoria do eleitor mediano”, a qual sugere que, quando o governo é eleito pelo voto da maioria, a competição entre partidos políticos resulta na eleição de um candidato cujo plano de governo coincide com as preferências do eleitor que representa a renda mediana da população. Como esse eleitor tende a demandar mais proteção do Estado e serviços básicos, a exemplo de saúde, educação e assistência social, a teoria do eleitor mediano prever que a escolha democrática eleva o nível de gasto público.

Todavia, o argumento de que o nível de gasto público reflete, de fato, as preferências do eleitor-contribuinte mediano dependeria da hipótese de que esse eleitor tivesse informação completa, a baixo custo, sobre os custos e benefícios dos serviços providos pelo governo. Essa hipótese é questionada pela literatura de ilusão fiscal. De fato, a teoria da ilusão fiscal argumenta que governos que veem os indivíduos como avessos ao pagamento de impostos tenderão a escolher estratégias de tributação que levam os eleitores a subestimar os verdadeiros preços das atividades governamentais, induzindo-os, portanto, a apoiar níveis excessivamente elevados de gasto público.

Ainda de acordo com a literatura sobre ilusão fiscal, uma das estratégias mais utilizadas pelas autoridades fiscais para promover ou explorar ilusão é a participação de tributos indiretos (ou “menos visíveis”) na receita tributária. Supõe-se que, quanto maior a proporção de tributos indiretos em relação ao total de tributos pagos, maior é a probabilidade do contribuinte subestimar a carga tributária que recai sobre ele. Essa hipótese é conhecida na literatura como “hipótese de Mill”, uma vez que a origem desse argumento é atribuída a John Stuart Mill.

Com isso em mente, no intuito de investigar se ilusão fiscal pode ajudar a explicar o substancial crescimento do gasto federal no Brasil desde a redemocratização, buscamos uma estratégia de testar a validade da hipótese de Mill. Utilizamos dados referentes ao período 1990-2011 e um modelo padrão de eleitor mediano modificado para incluir ilusão fiscal.

A variável utilizada para mensurar a ilusão fiscal foi a razão entre o total arrecadado de imposto de renda – considerando-se tanto o montante arrecadado das pessoas físicas quanto o montante arrecadado das pessoas jurídicas – e o total da receita arrecadada pelo governo federal, destacando-se que foram consideradas apenas as receitas primárias do governo federal.

Assim, controlando por uma série de variáveis, se houver ilusão fiscal, quanto menor a fração do imposto de renda na arrecadação total – que equivale a uma maior proporção de tributos indiretos –, maior o gasto público. Os resultados econométricos obtidos indicam que tanto no curto como no longo prazo, quando a participação do imposto de renda em relação à receita arrecadada se eleva, os gastos do governo diminuem. Essa relação indica que há ilusão fiscal na demanda por gasto público federal, uma vez que o aumento da participação de um imposto com maior visibilidade leva a um menor nível de gasto público.

Por fim, cabe destacar duas implicações da presença de ilusão fiscal. Primeiro, com ilusão fiscal, a utilidade do modelo do eleitor mediano para avaliar o gasto público é, no mínimo, reduzida, uma vez que as escolhas democráticas dos cidadãos-eleitores podem ser sistematicamente distorcidas. Segundo, a ocorrência de ilusão fiscal reforça a importância de reformas que aumentem a transparência do sistema tributário, assim como de iniciativas para melhorar a percepção tributária e a assertividade do contribuinte.

Alexandre Manoel é economista do Ipea

Rozane Bezerra Siqueira é professora de economia da Ufpe.

Copyright © 2007 - DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação sem autorização.
Revista Desafios do Desenvolvimento - SBS, Quadra 01, Edifício BNDES, sala 1515 - Brasília - DF - Fone: (61)
2026-5334