

O papel do Estado e as finanças públicas na captação e distribuição de recursos

Julio C. Gambina

O eixo central das políticas neoliberais nas últimas quatro décadas foi a crítica ao Estado, e daí as privatizações e a crescente mercantilização. Claro que deve reconhecer-se que apesar desse discurso o Estado sempre esteve, está e estará.

O neoliberalismo estreou-se no Cone Sul da América há 40 anos (1973-2013), com todo o peso do terrorismo de Estado, e generalizou-se como política mundial com a militarização mundial induzida por Thatcher e Reagan.

Por isso, Theotonio Dos Santos insiste em que não há regresso do “livre mercado” com o neoliberalismo, mas sim “mercado monopólico”, de onde resulta papel chave do Estado para organizar a mundialização capitalista, do comércio, da indústria, do sector agrícola, dos serviços.

O desenvolvimento capitalista contemporâneo é impensável sem o papel do Estado. É uma questão assumida como crise, inclusivamente antes da grande depressão de 1930 e que agora, com a eclosão da crise mundial em 2007/8 reaparece com intensidade em muita força.

Não existem dúvidas acerca do papel do Estado na economia, sendo a questão fiscal um desses canais de participação. O Estado moderno gere uma massa gigantesca de recursos que atribui conforme o seu projecto político, plano económico ou estratégia de poder.

O Estado actualiza a redistribuição da riqueza social gerada através das transferências de recursos. É crescentemente o Estado quem define a atribuição de recursos. Naturalmente que falamos do Estado capitalista, constituído historicamente para servir o capital, e nesses termos de relação social tanto o capital como o Estado são âmbitos de disputa pela apropriação dos recursos económicos.

Assim, os grandes Estados do capitalismo mundial em crise não hesitam em atribuir vultuosos recursos para acudir a bancos e empresas em dificuldades, e se não existe superavit fiscal recorrem ao endividamento externo sem limite. O caso mais evidente são os EUA, com uma dívida superior a 100% do PIB e em termos absolutos a maior do mundo, captando recursos de toda a parte do planeta. Com recursos genuínos ou com endividamento gigantesco, os Estados sustentam o funcionamento do regime do capital, gerando embora desemprego e miséria, e tudo ao serviço do lucro, da acumulação e da dominação que o regime de exploração do homem pelo homem gera.

Se concentrarmos a observação na Nossa América observaremos que os Estados obtêm importantes somas de dinheiro que registam nas contas fiscais, e elaboram folgados orçamentos com superavit fiscal destinados a cancelar parte das dívidas públicas acumuladas desde os anos 70, a orientar subsídios na disputa pela atracção de investimentos externos, a favorecer negócios associados à despesa e às obras públicas, juntamente com uma política social massiva, não universal, que assegure continuidade na manobra estatal aos governantes e à sua política.

Daqui resulta um factor comum tanto à direita como à esquerda do arco político regional, não identificável no seu sentido final pela defesa do capitalismo ou da emancipação social, mas comum nos documentos da contabilidade nacional. Enfatizemos que embora em todos os países existam políticas sociais massivas, estas têm em alguns casos sentido “compensatório” e em outros apontam a ampliar direitos sociais negados na ordem capitalista, e fazem parte de um processo de transição do capitalismo a uma outra ordem socio económica.

Record de recolha de impostos na Argentina

Deste modo, seja no Norte ou no Sul, a fiscalidade, a recolha de impostos, o superavit na contabilidade do Estado, resultam nos nossos dias em uma questão estratégica de política económica.

Na Argentina ocorre algo de semelhante e é notícia recorrente o dado de que melhoram as contas fiscais. Uma dúvida na análise da serie histórica para o caso argentino é a componente da inflação, e associado também a ela a comparação da recolha em moeda local com o seu valor em divisas.

A AFIP informa uma recolha record para o mês de Abril de 2013, alcançando os 67.631 milhões de pesos, 36,8% mais do que Abril de 2012 em que foram recolhidos 49.436 (Quadro I). Responde a uma lógica de crescimento nominal das recolhas fiscais desde a salda da convertibilidade em Janeiro de 2002.

Quadro I. Receita (milhões de pesos)

Abril 2012	Abril 2013	Aumento
49.436	67.631	36,8%

Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada el 3/5/2013)

Claro que esta receita inclui 18.594 milhões de pesos de segurança social (Quadro II), o que torna discutível o seu carácter fiscal, uma vez que as contribuições e provisões são dos próprios trabalhadores com o objectivo de sustentar as suas reformas e pensões.

Quadro II. Distribuição fiscal e provisões de Abril 2013 (milhões de pesos)

Receita total	67.631	100%
Impostos	38.376	57%
Comércio Exterior	10.660	16%
Segurança Social	18.594	27%

Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada em 3/5/2013)

Da receita total pode concluir-se, segundo o Quadro II, que apenas 73% (57%+16%) são genuinamente recursos fiscais, e que os restantes 27% são recursos provisionais.

Estos últimos são reivindicados pelos movimentos de aposentados para uma gestão directa por parte dos trabalhadores activos e passivos, com controlo estatal adicional em qualquer caso. No caso argentino, a Administração Nacional de Segurança Social, ANSES, gere esses recursos como próprios desde a reforma fiscal organizada nos 90, e constituem uma fonte de financiamento da política pública.

Quadro III. Participação de cada imposto e dos direitos do comércio exterior no total da recolha em Abril 2013 (milhões de pesos)

Receita total	67.631	Porcentagem s/total
Impostos	38.376	
IVA	18.509	27
Lucros	11.046	16
Débitos e Créditos	4.030	6
Outros	4.791	7
Direitos de Comercio Exterior	10.660	
Por importações	1.851	3
Por exportações	8.809	13
Segurança Social	18.594	

Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada em 3/5/2013)

No Quadro III pode verificar-se que o IVA é a principal fonte da receita registada pela AFIP, com 27% do total, seguido dos impostos sobre os lucros com 16% e depois com as retenções sobre as exportações com 13%.

Recordemos que o IVA é um imposto regressivo que castiga os sectores de menores rendimentos que, por via dos preços no consumo, são tributados da mesma forma que os sectores de rendimentos elevados. Outra clarificação é que as retenções não são participáveis e a sua distribuição federal está associada ao Fundo Sojeiro e a decisões de política do Estado nacional.

Impostos e Direitos de importação e exportação

Merece a pena considerar a composição da receita fiscal propriamente dita, a tributária, uma vez que são recolhidos 38.376 milhões de pesos de impostos derivados de actividades no interior do país (IVA, Lucros, Débitos e Créditos, Combustíveis, Bens Pessoais, outros). A eles devem somar-se 10.661 milhões provenientes do comércio exterior, somando por ambas as rubricas uns 49.037 milhões. (Quadro IV)

Quadro IV. Impostos e Direitos de Comercio exterior (milhões de pesos)

Total Impostos e Comercio exterior	49.037	100%
Impostos	38.376	78%
IVA	18.509	
Lucros	11.046	
Débitos e créditos	4.030	
Outros (*)	4.791	
Direitos de comércio exterior	10.660	22%
Direitos x importações	1.851	
Direitos x exportações	8.809	

(*) Internos, Combustíveis Líquidos e GNC, Bens Pessoais. Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada em 3/5/2013)

Portanto, 78% da recolha de impostos decorre da actividade económica interna, e 22% refere-se a importações e exportações (Quadro IV), onde o maior destaque vai para as retenções por vendas ao estrangeiro especialmente na agricultura, entre outras produções: a soja.

Quadro V. Impostos em Abril 2013 (milhões de pesos)

Impostos	38.376	100%
IVA	18.509	48%
Lucros	11.046	29%
Débitos e créditos	4.030	11%
Outros (*)	4.791	12%

Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada em 3/5/2013)

Quadro VI. Direitos do comércio exterior em Abril 2013 (milhões de pesos)

Direitos de comércio exterior	10.660	100%
Direitos x importações	1.851	17%
Direitos x exportações	8.809	83%

Fonte: AFIP: www.afip.gov.ar (consultada em 3/5/2013)

As exportações contribuem com 83% da receita por direitos do comércio exterior, contra 17% proveniente das importações (Quadro VI).

Esse crescimento verificado na receita é amplamente superior à inflação do último ano, que foi ligeiramente superior a 10%. Esta comparação tem dois problemas. Por um lado a verosimilhança dos dados do Indec e, por outro, a comparação em termos do tipo de câmbio com as divisas.

No que respeita à inflação, o assunto é que o IVA representa 27% da receita total e 48% da receita relativa a impostos, sendo o imposto mais importante no conjunto da receita fiscal.

Trata-se portanto um imposto com peso importante na ponderação total dos dados gerais. Se aumentou tanto a receita total, e o IVA é o imposto de maior peso, enquanto o ano de 2012 é um dos de mais baixo crescimento da década (superado apenas por 2009) em evolução económica, coisa que se mantém na actualidade do primeiro quadrimestre de 2013, é difícil explicar o aumento nos valores tributários derivados do consumo a não ser que estas receitas estejam associadas a aumentos dos preços acima do valor índice da inflação desde há um ano.

O imposto sobre os lucros representa 29% do total de impostos, segunda rubrica na receita dos impostos, é empolado em resultado do contributo dos trabalhadores sujeitos a este imposto. Por definição os trabalhadores não recebem lucros mas salários, mas a necessidade de recursos tributários faz com que o mínimo isento não seja regularmente ajustado, e ainda menos que seja eliminado este tributo tal como reivindicam as organizações sindicais em defesa dos rendimentos salariais.

Recolha medida em divisas

Para além das considerações relativas à inflação mencionávamos a relação da receita com as divisas. Nesse sentido, se se analisa uma série longa de cotações do dólar contra a receita total, verificaremos que a baixa receita derivada da crise de 2001 se manteve com muito peso nos anos seguintes e que apenas recupera e cresce a receita medida em dólares a partir de 2007, no último ano do governo de Néstor Kirchner (Quadro VII).

Quadro VII. Paridade cambial com o dólar e receita em milhões de pesos

Data mês/ano	Cotação oficial tipo vendedor*	Receita AFIP em milhões de \$	Conversão em dólares a câmbio oficial
04/01	1	3.538	3.538

04/02	2,99	2.884	964
04/03	2,85	5.453	1.913
04/04	2,88	7.044	2.445
04/05	2,93	9.282	3.167
04/06	3,07	10.013	3.337
04/07	3,10	13.279	4.283
04/08	3,21	20.241	6.305
04/09	3,70	23.047	7.682
04/10	3,90	30.128	7.725
04/11	4,11	39.738	9.668
04/12	4,40	49.436	11.235
04/13	5,20	67.630	13.005

*pesos por dólar. Fonte: AFIP e BCRA

Desde então (2007), medida em dólares ao cambio oficial, a receita cresce sistematicamente, mesmo no difícil ano de 2009, caracterizado por uma importante desaceleração da economia, o que pode levar-nos novamente ao argumento da inflação contida via índices do INDEC, intervencionado precisamente desde 2006, e com as suas medições estatísticas questionadas desde então.

É o período em que os indicadores oficiais começam a perder confiabilidade, pelo que as comparações anuais são discutíveis, incluindo as comparações com a moeda estado-unidense.

A sustentação da política cambial de administração regulada e a especificação crescente dos compromissos externos facilita a utilização, via política económica, do crescimento notável da recolha fiscal. É isso que permite ao Estado um enquadramento para a despesa pública que contraria as tendências recessivas da economia mundial, em sintonia com a acção dos principais gestores da política mundial, especialmente os EUA.

Um grande interrogatório remete para a sustentabilidade deste cenário de política económica, pressionada conjuntamente por reivindicações de desvalorização impulsionadas por grandes empresas da produção e da exportação. A questão é que essa pressão induz políticas públicas de controlo de preços, entre as quais o aumento da força de trabalho, com sequelas crescentes na conflitualidade e no descontentamento social.

Pode suportar-se a pressão de sectores das classes dominantes mantendo a política cambial, mas transferindo os custos para os trabalhadores e os sectores de rendimentos fixos. Uma política alternativa apostaria em melhorar os rendimentos dos sectores de menores recursos e transferir os custos para os sectores dominantes. Algo que é discutível quando a lógica da hegemonia política

no governo se situa no campo do “possível”, sempre amarrado a uma correlação de forças cuja modificação é duvidosa.

Produção e distribuição

A discussão é qual a orientação dessa maior despesa pública, destacando-se na conjuntura os cancelamentos de dívida pública, os subsídios ao sector empresarial e, claro, a política social massiva.

A avaliação sobre a orientação da despesa reside na ponderação da proporção que cada uma destas componentes representa-

Os dados apresentados pela AFIP servem para pensar de onde saem os recursos que financiam o Estado argentino e ao mesmo tempo convocam-nos a discutir como usa o Estado estes recursos, quem são os destinatários das transferências públicas, algo que define a redistribuição do rendimento.

Convenhamos que a distribuição primária é favorável aos proprietários de meios de produção, 60 a 40 segundo a discutível estatística oficial. A distribuição secundária ou redistribuição mantém o privilegio ao capital.

É que, como temos sustentado em várias ocasiões, a distribuição é resultado das relações privadas capitalistas de produção e, portanto, de um modelo produtivo hegemónico de inserção transnacional, que promove um modelo de desenvolvimento dependente da mundialização capitalista.

Discutir a distribuição ou a redistribuição supõe discutir o capitalismo e o seu modelo produtivo e de desenvolvimento, tanto como o Estado capitalista, as suas fontes de financiamento e o destino da despesa.

A partir dessa discussão pode pensar-se em propostas alternativas que vão para além da crítica, na transição do capitalismo a uma sociedade não capitalista, anticapitalista e inclusivamente socialista.

Buenos Aires, 4 de Maio de 2013.