

Crisi global, polítiques públiques i dret financer. El cas de Brasil¹

JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA (jm.dominges@globo.com)

Universitat de l'Estat de Rio de Janeiro
Universitat Catòlica de Petrópolis (Rio de Janeiro)

1. Nota preliminar

En maig de 2011 el Banc Internacional de Compensacions (BIS, en les seues sigles en anglès) va publicar un document de treball (Borio i Disyatat, 2011), en el qual, després d'afirmar que «els desequilibris globals dels comptes corrents estan, els darrers anys, en la línia de front dels debats sobre política econòmica», s'argumenta que «el factor que més va contribuir a la crisi financera no va ser l'*excés d'estalvi* sinó l'*excés d'elasticitat* del sistema monetari i financer internacional: els règims monetari i financer van fallar en la restricció pel que fa a la creació de *booms* insostenibles de crèdit i de valorització d'actius (*desequilibris financers*)» o *bombolles financeres*.

L'estudi critica la teoria de l'*excés d'estalvi* per a explicar la crisi: aquesta teoria «no distingeix suficientment i clara entre *estalvi*, un concepte relacionat als comptes nacionals, i *finançament*, un concepte referent al flux de caixa». Aquesta teoria pecaria de «concentrar-se massa en el flux de capital líquid i no en el flux de capital brut». [...] «El sistema financer pot, de manera endògena, generar *mitjans financers, independentment del substrat de recursos reals en què es basen*. En altres paraules, el sistema és altament elàstic. I aquesta elasticitat pot permetre també l'expansió del volum de finançament a través de vies no connexes a la capacitat de producció de l'economia subjacent». [...] «En models macroeconòmics, la funció de la moneda i del crèdit hauria de ser essencial, i no secundària».

Al document s'estableix la distinció entre taxa d'interès de mercat i taxa natural d'interès, i s'hi cita la importància fonamental de la taxa d'interès, que ja era reconeguda al temps de John Stuart Mill (1871), i que de fet ha estat la principal preocupació de pensadors com Wicksell (1898) i els seus seguidors. I el treball conclou que és hora d'«un renaixement d'una antiga i altament respectada tradició en macroeconomia, que, malauradament, ha estat negligida durant molt de temps en el paradigma actual predominant».

Tot això es diu no sense abans afirmar que, en veritat, l'*excés d'elasticitat* del sistema monetari i financer internacional té implicacions per a altres polítiques públiques, especialment per a la política fiscal, temàtica que ha interessat molt el fundador dels estudis de Dret Financer en la Facultat de Dret de la Universitat de l'Estat de Rio de Janeiro, el professor Aliomar Baleeiro (1952, 1975, 1978).

¹ Traducció del portuguès de Carme Calduch Ríos (UJI).

2. Introducció

La insolvència del banc nord-americà Lehman Brothers en setembre de 2008 va ser la conseqüència anticipada d'una gestió temerària de les finances bancàries en el pla global, però especialment als Estats Units, país amb notòria tradició de baix estalvi, alt consum i excés de crèdit.

Brasil, economia emergent en el món globalitzat, que va emprendre un esforç històric per a l'estabilització de la seua moneda i per a l'ajust dels seus comptes públics —i que compta amb un sistema bancari saludable i regulat pel seu Banc Central— es va veure i es veu en la circumstància d'haver de reaccionar i defensar-se de l'anomenada *crisi financera global* (que va resultar ser la primera de fins a ara dues crisis, o la primera fase de la mateixa i crisi que en 2011 presenta la seua segona vessant).

Des d'una perspectiva jurídica, aquest assaig presenta el panorama de les mesures preses pel govern brasiler per a combatre els efectes de la crisi entre els anys 2008 i 2010, i durant el 2011; i enfoca principalment les mesures extrafisicals de reducció de la càrrega tributària en favor de la producció i del consum domèstics, i que pretenen garantir la formació de llocs de treball i el creixement econòmic.

3. Dues crisi o dues fases d'una única crisi?

Molt s'ha discutit sobre l'expressió i la dimensió de la *crisi global*.

En 2008 va esclatar una crisi de credibilitat en el sistema financer privat de les majors economies de l'anomenat Primer Món. Aquesta falta de credibilitat sembla evident si tenim en compte la gestió heterodoxa de diverses institucions financeres privades (de què en són exemple els *derivats* i les *subprime rates* en relació amb la *bombolla immobiliària* nord-americana), i fins i tot de fraus criminals objecte de condemna penal per malversació (com es va donar amb el cas de la *piràmide* d'inversions en Wall Street).

En el primer *moviment*, el *sistema* va absorbir el conveni de creditors del Banc Lehman Brothers com un desdoblament propi del capitalisme liberal. A arrel d'això, es va succeir una immediata crisi de confiança que es va estendre per Europa i pel Japó, amb amenaça de pànic bancari, on les compres d'actius del banc no van ser suficients per a aturar la por, la caiguda de les borses de valors i el tall de línies de crèdit, vitals per al comerç. Després van ser els Governos o els respectius Bancs Centrals els qui van procurar la defensa de la credibilitat del sistema financer, emetent moneda o títols del deute públic per a avortar la crisi de confiança que s'havia instal·lat i impedir el temible *efecte dominó* sobre altres institucions financeres.

El preu pagat per l'Estat com a conseqüència de la irresponsabilitat i la falta de regulació del sistema financer no podria deixar de generar el que avui constitueix un segon moviment de la crisi, o la segona crisi. Endeutats, amb dèficits mai abans imaginables, Estats com Irlanda, Portugal, Espanya i Itàlia (Grècia mereixeria una classificació a banda, tenint en compte certes irregularitats comptables que, quan van eixir a la llum, van potenciar els danys financers) es veuen forçats a adoptar plans d'ajust de les seues economies. Economies tradicionalment saludables són cridades a socórrer aquelles altres en les quals van apostar, tal vegada prestant més del que devien i invertint menys del que es mereixien. Per fer

això, necessiten prendre dures mesures ortodoxes d'ajust fiscal: el Japó, amb moneda sobrevalorada front al dòlar nord-americà, altament dependent de les seues exportacions, en especial cap als Estats Units, es troba davant d'una forta retracció dels seus ingressos amb repercussió en la recaptació tributària; per la seua banda, Estats Units, immers en un conflicte politicoideològic dut a l'extrem, es va veure en la imminència d'una suspensió de pagaments evitat en l'últim moment, després d'una inusitada política de fermes emissions amb la conseqüent desvalorització de la seua moneda.

La Xina —la major creditora dels Estats Units i conseqüentment del món globalitzat, que encara té en EUA la seua pedra angular— ha actuat com una depredadora, mantenint la seua moneda artificialment desvalorada per a promoure interessos comercials que posen a prova la defensa del lliure mercat.

En aquest ambient d'incertesa extrema, una nova onada de caigudes de les borses de valors simbolitza l'exposició del sistema capitalista a un altre cicle de sobresalts, i moltes vegades duu els països a prendre, de manera autònoma, mesures per defensar les seues economies en risc.

4. L'actuació brasilera davant les circumstàncies

La política monetària brasilera en el Govern dels últims vuit anys, per tant de 2003 a 2010 (President Lula), es caracteritza per l'expansió del crèdit al consumidor i la reducció progressiva dels interessos bàsics de l'economia. Així mateix, s'hi ha d'afegir un component de programes de beques (escola, alimentació, llet —iniciats en els dos mandats anteriors, del President Fernando Henrique Cardoso—, i després l'ajuda a la família) que va incorporar al mercat intern un ampli contingent poblacional.

La política fiscal de Brasil per a combatre les conseqüències de la crisi global els anys 2008 i 2009 va ser de reducció d'impostos sobre la producció (electrodomèstics de la línia blanca represa en 2011, automòbils, materials de construcció, etc.) per a garantir el consum i la creació de llocs de treball. A més a més, es va afegir una garantia de crèdit a l'exportació pels bancs estatals, per tal de compensar els talls de les línies de crèdit dels bancs privats brasilers o estrangers.

Mentrestant, en maig de 2008, el preu del barril de petroli s'apropava al pic històric, i això va portar a la reducció de l'impost sobre els carburants² per tal de mantenir els preus interns dels derivats de petroli, pressionats pels preus globals. En 2009 es va revertir el panorama. Entre febrer i maig de 2010, la contribució d'intervenció en el domini econòmic (CIDE) va ser reduïda amb idèntica finalitat regulatòria (art. 177, capítol 4rt, de la Constitució Federal).

Quan la crisi financera (o la seua primera fase) va arribar a Brasil, va trobar l'economia en fort creixement, amb una inflació controlada o minimitzada i un mercat intern en plena ebullició, un deute intern amb interessos en caiguda, un deute extern garantit per les reserves internacionals en superàvit i un sistema financer i uns bancs raonablement regulats. Tot això feia que Brasil tinguera fonaments econòmics aparentment sòlids i un

² Nota de la traductora. CIDE-Comustíveis (Contribució d'Intervenció en el Domini Econòmic – Carburants): es tracta d'un impost sobre la importació, transformació i distribució de combustibles.

panorama futur d'inversió prometedor. Així doncs, segons el Govern d'aleshores, la major crisi del capitalisme des de 1929, lluny de ser un tsunami, seria una oneta...

Però el 2010 va ser any d'eleccions generals, d'eufòria i de màrqueting polític, i d'ocultació a la ciutadania dels descontrols fiscals que es perpetraven. Ja a la segona meitat de 2010 es va invertir la política de reducció d'interessos, per a tornar a augmentar els interessos bàsics de l'economia que els bancs havien pagat al Banc Central en la contractació de deute públic.

5. El paper del Dret Financer

L'Estat disposa (i va disposar) d'una sèrie de mecanismes legals d'encarrilament i control de l'economia, ja siga a través de la despesa, per la tributació, o bé en el crèdit públic; i ha fet ús de molts d'aquests mecanismes amb l'objectiu de reaccionar a la crisi financera global.

5.1. El pressupost públic

És en aquest pressupost en què s'inscriuen i prioritzen les polítiques públiques del país. El gran problema en l'àrea pressupostària és que els pressupostos brasilers sobrevaloren els ingressos i subestimen la despesa, en una connivència nefasta entre el poder executiu i el legislatiu; el principi de l'exclusivitat, que impedeix els annexos pressupostaris,³ és contornejat per esmenes parlamentàries, ja siga d'un grup parlamentari o de polítics individualment; i la llei pressupostària (el pressupost encara considerat per a la despesa com a merament facultatiu, i no obligatori) de fet es veu superada per decrets de retalls o bloquejos de despeses d'allò més variats, a banda de ser alterable pel Govern entre el 10% i el 30%, com a mínim, arreu de tot el país. Ara bé, el que es veu —sense parlar de corrupció i sobrefacturació— és la no realització d'inversions en educació, salut i infraestructures. El país perd competitivitat en època de crisi global, i les virtuts dinamitzadores de la despesa pública es perden en la il·legalitat i en la irresponsabilitat fiscal.

El país està exposat a la competència deslleial dels anomenats països socis? Doncs, sí que ho està! El canvi xinès és un frau? Potser! Les emissions frenètiques nord-americanes menyscaben el dòlar? Doncs, sí que el menyscaben! Però Brasil seria menys vulnerable si tinguera més serietat pressupostària i executara les inversions previstes en les lleis pressupostàries i que la ciutadania demana.

És en aquest punt on s'imposa un canvi radical de doctrina en el Dret Financer, cap a un pressupost honest, impositiu o obligatori; i si això no s'aconsegueix, caldria, si més no, arribar a un control jurídic del pressupost, que permeta al poder judicial intervenir quan no es complisca la llei pressupostària i quan no es complisquen les polítiques públiques constitucionalitzades o, si més no, legislades.

³ Nota de la traductora. Els annexos pressupostaris eren uns dispositius no relacionats amb els pressupostos (com ara el canvi de nom d'un bé) que eren freqüentment inserits en els projectes de llei pressupostària per tal de facilitar-ne la seua aprovació.

5.2. Els tributs

Els tributs poden i han de ser legislat i administrats amb l'objectiu de proporcionar al Govern instruments àgils de reacció a la conjuntura (van ser i han estat així utilitzats, tant en 2009 com en 2011). I aquesta legislació pot fer-se en la vessant fiscal o recaptatòria i en la seua banda extrafiscal o intervencionista.

En juliol, es va usar l'Impost sobre Operacions Financeres⁴ per a desencoratjar *apostes* en la caiguda de divises, la desvalorització de les quals perjudica el país, menyscabant les exportacions i propiciant la invasió d'importacions, especialment de països que emprenen una *guerra de divises* (bé siga assegurant el valor de les seues monedes, o bé emetent desenfrenadament en raó d'interessos immediats). Ara,⁵ la Mesura Provisional - MP núm. 540, de 2 d'agost de 2011,⁶ pretén estimular la indústria de l'automòbil reduint-li l'Impost sobre Productes Industrialitzats (IPI) (una espècie d'IVA federal) «amb l'objectiu d'estimular la competitivitat, la inversió, la innovació tecnològica i la producció local». I l'Executiu està autoritzat (Decret Llei núm. 1.199/71) a reduir l'IPI fins a zero i augmentar el percentatge dels impostos, afegint-li fins a trenta punts al percentatge legal. Encara que es discutisca si reduir a zero equival a exemptar (per llei específica - Constitució, art. 150, capítol 6è), reduir substancialment el percentatge dels impostos, que ara mateix arriben fins al 25%, pot canviar el paradigma actual, i això sembla ser el que pretén el Govern,⁷ sobretot si es pensa en els innovadors vehicles elèctrics.

El Règim Especial de Reintegrament de Valors Tributaris per a les Empreses Exportadores (REINTEGRA - art. 1r de la MP 540) mereix que li siga prestada una certa atenció per a no incórrer en la contradicció de lliure comerç defensada per Brasil en l'Organització Mundial del Comerç (el crèdit-premi a l'exportació va ser condemnat per l'OMC). Amb aquest article es pretén protegir la competitivitat nacional, però s'ha d'esperar a la reglamentació per veure el panorama complet.

La Mesura Provisional ajusta l'IPI de diversos productes, com ara cigarrets (la tributació més onerosa de totes, que es justifica per la naturalesa del producte: superflu i perjudicial per a la salut). Constatar que l'Estat aprofita l'addicció és greu, ja que, per bé que a curt termini es comprenga l'augment d'impostos per a compensar les exempcions, més beneficiari seria reduir les despeses públiques, amb el retall de la càrrega tributària.⁸

⁴ Decret núm. 7.536 de 26 de juliol de 2011 (art. 32-B), que altera el Decret núm. 6.306, de 14 de desembre de 2007, que regula l'impost sobre operacions de crèdit, canvi i assegurança, o relatives als títols o valors mobiliaris.

⁵ Mantenint incentius regionals (art. 151, I, de la Constitució Federal).

⁶ Articles 5è i 6è.

⁷ La Mesura Provisional porta salvaguardes pel que fa a productes importats (art. 5è, capítol r, III; art. 6è), i en aquest punt el nou instrument ha de ser manipulat amb criteri perquè no es cometen injustícies xenòfobes. El reglament d'aquesta MP acaba de ser publicat (Decret núm. 7.567, de 16 de setembre de 2011).

⁸ Augmentar els tributs incidents sobre la importació en defensa de l'economia nacional (mentre no es puguem utilitzar els drets *anti-dumping* aprovats per la OMC) és una mesura que sembla adequada; reduir l'IPI en relació als productes estratègics model per garantir la demanda i els llocs de treball és constitucionalment legítim; augmentar l'IPI dels cigarrets per finançar l'exempció del pagament a la Seguretat Social a través de les nòmines serà justificada per la neutralitat fiscal, sempre i quan efectivament no es produïska un augment disfressat de càrrega tributària.

L'exempció en alguns sectors, com ara les tecnologies de la informació i comunicació, del pagament a la Seguretat Social a través de les nòmimes exigeix reflexió. La seua vigència des de desembre (Constitució Federal, art. 195, 6è) ens indica, de moment, un augment en la contribució a la Seguretat Social sobre base diversa (ingressos bruts - art. 7è i 8è) amb validesa d'un any; i també representa la sortida de la inèrcia governamental reclamada pel sector productiu. No obstant això, cal observar els resultats d'aquesta prova —que podria estendre's a tota l'economia, fuetejada per la garrotada tributària— especialment de cara a la descurança en la gestió pública i els *pressupostos-ficció*. L'empresariat està preocupat perquè es va anunciar l'augment de la tributació federal —el 24,18% del Producte Intern Brut-PIB (la càrrega tributària brasilera total s'aproxima al 37% del PIB).

D'una altra banda, hi ha un augment de les contribucions socials PIS-COFINS (Pla d'Integració Social; Contribució per al Finançament de la Seguretat Social), veritables impostos de consum i sobre importacions que provoquen competència deslleial: més legítimes serien les mesures d'*anti-dumping* i unes altres acceptades per l'OMC (s'ha admès que aquestes mesures dependrien del coneixement de la formació de preus en els països objectiu, la qual cosa exigeix diplomàcia i és una tasca difícil a curt i mig termini, ja que depèn de la distància física i cultural). Però Brasil, una de les majors economies del món, té un compromís amb el Dret Internacional, i els interessos fugaçs no poden embrutar el respecte aconseguit pel compliment de les lleis internacionals, encara que s'al·legue que les economies més desenvolupades són les que més exigeixen el lliure-canvisme al mateix temps que moltes vegades practiquen el proteccionisme.

La Mesura Provisional 540 enfronta desafiaments de planificació segons l'Ordre Econòmic interna; en el pla extern, ha d'adaptar-se als tractats signats pel país. Aquests són els límits jurídics de la intervenció tributària en el *domini econòmic* (Domingues i Schoueri, 2011).

5.3. Crèdit públic

I, pel que fa al crèdit públic, no es pot canviar el deute extern pel deute intern impunement o sense costos. Les reserves actuals de canvi de Brasil, de més de 300 bilions de dòlars americans, van ser comprades gràcies al creixement de l'endeutament intern del Govern, cost que pressiona la inflació pels seus interessos altíssims. I el risc? No és bo pensar en una insolvència nord-americana, ja que la major part de les reserves brasileres està composta per títols del deute públic americà... Per un altra banda, ha crescut exponencialment la despesa, al que deu correspondre un augment de la càrrega tributària o del deute públic intern. Una vegada més, hi ha un principi clàssic de Dret Financer que sembla oblidat: el principi de l'equilibri pressupostari. I encara un altre de més recent: el principi de la distribució equitativa de la despesa pública. Per què no fer retallades en la dilapidació, en el desviament, en la corrupció, en la negligència politicoadministrativa, i invertir en allò bàsic i necessari, com ara l'educació, la salut i les infraestructures?

6. A mode de conclusió

Economia i Dret convergeixen en un mateix punt: el principi d'*economicitat*. Les finances públiques, com en la vida privada, són una institució econòmica: han de gestionar

recursos escassos per a atendre necessitats infinites. I això només s'aconsegueix amb eficiència, un principi de l'Economia, avui constitucionalitzat.

Amb baixa inversió en salut, educació i infraestructures, Brasil, setena economia del món, és també el setè país més desigual del món, segons un estudi del Professor Waldir Quadros, de la Universitat de Campinas-Unicamp. Brasil, on «la mortalitat infantil preocupa», està per darrere del Níger i de Sierra Lleona, ocupant el 75è lloc en l'IDH (índex de desenvolupament humà) (Domingues, 2011).

Davant d'aquest panorama de pressions de canvi i de constreïments del crèdit públic, el Govern brasiler va buscar en l'eina tributària una àncora per a reaccionar a la crisi financera global. Cal reflexionar sobre aquesta opció de política pública i examinar els seus problemes perquè, en un futur, es puguin avaluar millor els seus mèrits i resultats, i es pugui entendre perquè la crisi està en ple desenvolupament.

BIBLIOGRAFIA

- BALEIRO, A. (1958): *Clínica Fiscal*, Salvador de Bahia, Livraria Progresso.
— (1975): *Cinco Aulas de Política Fiscal*, Sao Paulo, José Buchatsky.
— (1978): *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Rio de Janeiro, Forense.
- BORIO, C. i P. DISYATAT (2011): «Global imbalances and the financial crisis: link or no link?», *BIS Working Papers*, 346, 32-37.
- DOMINGUES, J.M. (2011): «Orçamento, políticas públicas e direitos humanos», *Monitor Mercantil*, 12, <<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=100700>>.
- DOMINGUES, J.M. i L.E. SCHOUERI (2011): «Direito tributário e reação à crise global», *Valor Econômico, Caderno EU & Investimentos*, E2, <<http://www.valor.com.br/legislacao/1012648/direito-tributario-e-reacao-crise-global>>.