

POLÍTICA FISCAL E PLANO TRIENAL

MARGARETH H. COSTA

Os autores que se têm dedicado a assuntos fiscais costumam identificar como objetivos básicos da política fiscal assegurar:

- a) uma distribuição eqüitativa do produto social;
- b) um alto nível de emprêgo, sem inflação;
- c) uma elevada taxa de desenvolvimento econômico.

Em sua maioria, entretanto, não chegam a abordar o problema da conciliação desses objetivos, os quais não raro colidem e, se o fazem, não se aprofundam no sentido de como implementar tal conciliação.

Vejamos o que contém, a êsse respeito, o Plano Trienal. Êste visa em resumo, o seguinte:

- “a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária;
- c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos;
- d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida”.¹

Conforme se vê, os objetivos do Plano Trienal coincidem com aqueles apontados acima. O alto “custo social presente do desenvolvimento”, segundo o próprio texto do Plano, é consequência da condição inflacionária da economia brasileira. A melhor distribuição dos frutos do progresso e a redução das desigualdades regionais de níveis de renda são aspectos ligados ao objetivo de redistribuição.

Pretende-se “alcançar, simultâneamente, os objetivos “a” e “b” a fim de que se torne factível lograr também aos dois outros objetivos”.²

1) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico — 1963/1965 (Síntese)* pág. 17.

2) *Idem, idem*, pág. 18.

Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo "a" vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento deve ser "b", cuja consecução tornará possível também alcançar "c" e "d". Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade".³

Admitida a responsabilidade do setor público como fonte principal da pressão inflacionária (cujo deficit vem crescendo de vulto ano a ano, principalmente a partir de 1956), elaborou-se um plano de redução do deficit inicialmente previsto para 1963.⁵ Este, que excederia à receita prevista — 774,9 contra 737,3 bilhões — foi reduzido para 300,00 bilhões, cuja ordem de grandeza gira em torno do deficit de caixa do Tesouro em 1962.

Da redução prevista de despesas, 57% representam efetivamente um corte: os 260,0 bilhões correspondentes ao "Plano de Economia". Os restantes 43%, ou seja, 214,9 bilhões representam despesas diferidas para o exercício financeiro seguinte, representando, portanto, uma sobrecarga de pressão inflacionária transferida para um futuro próximo.

Para o financiamento dos 300,0 bilhões restantes,⁶ i.e., o "deficit" previsto no Plano, espera o governo contar com recursos advindos de empréstimos internos: do sistema de depósitos vinculados às vendas de câmbio e dos depósitos obrigatórios dos bancos à ordem da SUMOC — caso seja mantido o sistema em vigor. Estima-se, assim, obter recursos num total de 240,0 bilhões o que deixaria ainda um descoberto de 60,0 bilhões, tendo sido solicitada ao Congresso uma ampliação da faculdade de emitir obrigações do Tesouro Nacional.

O apêlo à subscrição voluntária de título do governo, infelizmente, não encontra eco em períodos de inflação, e em particular numa fase tão aguda quanto a que atravessamos, não restando ao governo outra alternativa senão a de lançar mão ao recurso dos empréstimos compulsórios.

De conseqüências econômicas das mais importantes é o plano de redução dos subsídios ao consumo.

3) Idem, idem pág. 18

4) Idem, idem, pág. 9

5) Idem, idem pág. 58

6) Idem, idem pág. 59

Subsídios indiretos tais como ao trigo e aos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo foram já abolidos, acarretando de imediato a elevação dos respectivos preços. Não obstante, estima-se no Plano, que tal medida evitaria um ônus da ordem de 70,0 bilhões para o Tesouro decorrente do subsídio ao trigo e uma perda de cerca de 80,0 bilhões na arrecadação do impôsto único sôbre combustíveis líquidos e lubrificantes, em virtude do subsídio ao petróleo e derivados. Neste último caso, prejudicar-se-ia o financiamento dos investimentos da Petrobrás e da Rêde Ferroviária Federal vinculados à arrecadação do aludido impôsto.⁷

Conforme esclarece o próprio Plano, o objetivo da manutenção dos subsídios aos produtos em foco era o de reduzir a taxa de inflação, todavia, as emissões de papel-moeda a que obrigavam tiveram efeito inflacionário maior do que aquêle que se queria evitar.⁸

O mesmo poderia ser dito no caso dos subsídios ao setor dos transportes e comunicações, cuja necessidade de redução dos deficits é também encarecida no Plano mediante um reajustamento adequado de suas tarifas:

Tais reajustamentos já começaram a ser levados a efeito, a começar pela Central do Brasil que majorou suas passagens em 400%.

A cobertura dos deficits das estradas de ferro que integram a Rêde Ferroviária, mais os subsídios a companhias de navegação e emprêsas aéreas chegaram a representar, nos últimos anos cerca de 1/3 do déficit de caixa da União.

Se, por um lado, a redução dos subsídios aos bens e serviços em questão opera no sentido de favorecer a eliminação das pressões inflacionárias e de auxiliar no financiamento de investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, por outro, pode acentuar as desigualdades de padrão de vida. Isto, se tiverem efeito regressivo, ou seja, na medida em que forem progressivamente mais elevadas as ponderações dos bens e serviços anteriormente subvencionados, nos orçamentos familiares daqueles cujas rendas foram progressivamente mais baixas.

Sob êste último aspecto, a manutenção dos subsídios intensificaria a pressão inflacionária, pois proporcionando uma espécie de "excedente do consumidor", aumentaria a pressão da demanda, além de sobrecarregar o deficit de caixa do Tesouro, acarretando emissões de papel-moeda.

Raciocínio semelhante aplica-se ao conjunto de medidas tradicionalmente recomendado para redistribuir a renda — tributação progressiva e concessão de subsídios e transferências ao consumidor. Esse método,

7) *Idem, idem, págs. 59/60.*

8) *Idem, idem, pág. 60.*

ao transferir poder aquisitivo adicional para as camadas da população de renda mais baixa, tenderia a elevar a propensão média a consumir da comunidade como um todo, reduzindo, como é óbvio, o seu complemento, a propensão a poupar — variável estratégica no processo de desenvolvimento. Isto porque a propensão marginal a consumir é tanto mais alta quanto menor fôr o nível de renda das diferentes faixas de população.

Assim sendo, colocar de imediato poder aquisitivo adicional nas mãos de indivíduos cujo consumo potencial seja muito elevado, intensificará a pressão inflacionária, desviando, ao mesmo tempo, recursos do setor investimentos para o de consumo.

A alternativa seria um programa de despesas governamentais (financiado com recursos que de outra forma seriam absorvidos por consumos ostentatórios) visando à infra-estrutura social, ou seja, despesas relacionadas com a educação, saúde, saneamento, habitação, etc. Tal programa tenderia a elevar a produtividade da população beneficiada, incrementando a sua capacidade de gerar renda e, portanto, de gozar de um padrão de vida mais elevado no futuro. Parece-nos ser esta a maneira de redistribuir “os frutos do progresso” mais compatível com um programa que vise, simultâneamente, a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico e a evitar pressões inflacionárias adicionais.

Nesse sentido, parece-nos que o Plano Trienal toma a orientação acertada ao dar ênfase à “ação do govêrno no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento...”⁹

Recursos substancialmente mais elevados do que os aplicados anteriormente são alocados, no Plano, aos setores de educação e saúde.¹⁰

Essas despesas e outras relacionadas com o levantamento e avaliação dos recursos naturais, extensão e melhoramento das vias de transporte e comunicação contribuíram, ao mesmo tempo, para a redução das disparidades regionais nos níveis de renda.¹¹

No que se refere à reforma tributária, o Plano limita-se a considerações gerais em tórno da sua necessidade afim de melhor distribuir a carga fiscal e de adequar o sistema tributário como instrumento de de-

9) Idem, idem, pág. 7.

10) Planos dos ministérios da Educação e da Saúde, integrados no Plano Trienal.

11) Idem, idem — capítulo relativo à “Correção dos Desequilíbrios Regionais” — pág. 81.

envolvimento econômico, em condições de estabilidade.¹² Não há nenhuma orientação específica a respeito de como realizá-la.

Em conclusão, na parte relativa à política fiscal, o Plano como tal não chega a ser um plano, mas um esboço de plano, contendo diretrizes gerais. Este, do ponto de vista da conciliação de objetivos, parece-nos bem concebido. Todavia, do ponto de vista de implementação ressen-te-se de falta de integração, de articulação, pois contém somente desenvolvimentos parciais, como o financiamento do Plano Nacional de Educação, de Saúde, etc., e o Plano de Contenção de Despesas. Este último, entretanto, não nos parece suficientemente drástico para atingir o objetivo colimado, ou seja, que o "incremento do nível de preços não supere a metade do observado no ano corente".¹³

12) *Idem, idem*, pág. 194.

13) *Idem, idem*, pág. 10.