

O Ajuste Fiscal do Plano Collor

Francisco Dornelles

Deputado Federal e Presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados

A consistência macroeconômica do Plano Brasil Novo apóia-se, reconhecidamente, nos dois pilares básicos de qualquer programa de estabilização: política monetária, de ação imediata, que, aliás, já promoveu violenta redução de liquidez, e a política fiscal, que tem por objetivo lançar as bases de uma profunda reforma estrutural do setor público, e de cujo desempenho irá depender o sucesso efetivo do Plano.

De fato, há o consenso estabelecido de que a ausência ou a insuficiência do ajuste fiscal constituiu-se no fator determinante do fracasso dos três programas de estabilização anteriores.

O Governo já dispõe de instrumentos legais, aprovados pelo Congresso Nacional, praticamente na forma original como foram baixados pelo presidente, estabelecendo os termos das quatro linhas mestras de ação: reforma administrativa, reforma patrimonial, elevação da receita fiscal e privatização.

Cabe desde logo notar que essas reformas referem-se exclusivamente ao setor público federal. Os governos dos estados e municípios ainda não se manifestaram. Essa omissão, se persistir, dá origem a alguma preocupação, visto que cerca de um terço do déficit consolidado do setor público brasileiro é de responsabilidade dessas unidades da Federação.

De qualquer forma, os dados divulgados pelo Governo indicam a possibilidade de se obter um ganho de 10% do PIB, capaz de transformar o déficit previsto de 8% do PIB em superávit de 2%, em 1990. De acordo com as projeções apresentadas chega-se ao seguinte resumo:

Discriminação	% do PIB
1. Receita com privatização de estatais	1 a 2,2
2. Redução da sonegação fiscal	0,5
3. Redução dos juros da dívida pública	1,5
4. Reforma patrimonial	0,1
5. Corte de investimentos governamentais	0,2
6. Receita com IOF e de venda dos certificados de privatização	3,5
7. Realinhamento de tarifas públicas	0,5
8. Reforma administrativa	0,5
9. Elevação do IPI e redução de prazo	0,6
10. Eliminação de incentivos fiscais	0,2

Não se dispõe da metodologia que permitiu ao Governo chegar às projeções dos 10 itens acima divulgados. Ainda assim, cabem algumas observações.

Os ganhos da receita com a eliminação do *anonimato* podem ser maiores do que os estimados pelo Governo. O País havia se transformado em um verdadeiro paraíso fiscal e caminhava para uma situação em que somente os assalariados e as grandes empresas pagariam imposto.

O IOF sobre ativos financeiros propiciará uma receita correspondente a 1,8% do PIB somente em 1990, mas lançará alguns parâmetros para a cobrança, a partir de 1991, do imposto sobre grandes fortunas.

A suspensão dos incentivos do FINOR e do FINAM, a revogação da Lei Sarney e da legislação de incentivos ao esporte e à formação de mão-de-obra, a redução dos incentivos à exportação e a não-manutenção do crédito do IPI relativo às matérias-primas aplicadas nos produtos industrializados destinados à Zona Franca de Manaus deverão propiciar, em 1991, um ganho de receita de aproximadamente 1% do PIB, que terá reflexos a partir de setembro de 1990, quando começam a ser pagas as antecipações do Imposto de Renda.

A nova sistemática de tributação dos lucros da agricultura, por si só, não aumentará a arrecadação do Imposto de Renda, mas impedirá a concretização de práticas que facilitavam a sonegação do imposto, à medida que enquadravam como lucro de atividade agrícola — isenta de imposto — lucro gerado pelo exercício de outras atividades.

Os ganhos estimados de receita com o programa de privatização estão superestimados. A legislação sobre a matéria — Lei 8.031 de 11 de abril de 1990 — não fez distinção entre privatização e reprivatização, e ao estabelecer os mesmos procedimentos administrativos para ambas as situações, tornou mais fácil a privatização de empresas de *difícil privatização* e mais difícil a alienação de empresas que poderiam ser privatizadas por procedimentos mais ágeis, que chegaram mesmo a ser adotados no final do governo Figueiredo e pelo BNDES no governo Sarney. Receio que o Governo tenha nessa área surpresa desagradável e não consiga obter receita alguma pela venda de suas empresas.

Caso tal fato venha a ocorrer, teríamos uma situação perversa, visto que os portadores dos títulos de privatização, cujo valor real decresce mensalmente, não poderiam utilizá-los em decorrência da não colocação à venda de participações e ações de empresas estatais.

A contribuição do corte de despesas no ajuste previsto é de pequena magnitude. Incluem a redução das despesas com juros, 1,5% do PIB, corte de investimentos, 0,2% e reforma administrativa, com 0,5%. Ao todo 2,2%, num total de quase 10% do PIB.

Não se tem ainda, efetivamente, a garantia de que os ajustes programados eliminem de forma definitiva o desequilíbrio financeiro do setor público. Há, por outro lado, dados que indicam elevação significativa das despesas de pessoal, por conta do aumento do salário real, que parecem ter superado os valores considerados nas projeções.

O desequilíbrio financeiro no sistema previdenciário parece ter sido também subestimado. As despesas decorrentes dos novos benefícios previstos na Constituição podem determinar déficit no sistema superior a 1,6% do PIB, caso plenamente instituídos.

Essas preocupações apontam para a necessidade de formulação imediata dos desdobramentos futuros do planejamento governamental. Não se tem a garantia de que o equilíbrio operacional persista no futuro. Porém, mesmo que se possa contar com esse resultado, permanece em aberto a questão da capacidade de o estado brasileiro cumprir, adequadamente, suas funções na economia, sobretudo na capacidade de investir.

Nesse aspecto há muito o que fazer. A começar pela definição precisa das atribuições do setor público em nossa sociedade. A raiz da falência do estado brasileiro, ao longo da sofrida década de 80, reside precisamente na plethora de atribuições descabidas a que o Governo foi conduzido, enquanto crescia a omissão no atendimento das funções básicas, que consistem precisamente no suprimento dos chamados *bens públicos*.

Assim, enquanto cresciam os investimentos na produção de aço e metais não-ferrosos, na petroquímica, e até mesmo em negócios de hotelaria e turismo, deixava-se de atender às necessidades básicas da sociedade, que só o Governo pode atender adequadamente, pois seus benefícios não são apropriáveis apenas por aqueles que se dispõem a pagar por eles. Há, sobretudo, o requisito básico de justiça social no suprimento desses bens públicos, o que traz reflexos marcantes na distribuição de renda.

Trata-se aqui, principalmente, de serviços de educação básica, saúde pública, seguranças interna e externa, justiça, relações com o exterior, previdência e assistência social.

A única forma de atender adequadamente a essas demandas é financiá-las com recursos próprios do Governo, seja através de receitas tributárias ou outras específicas, ou com os ganhos decorrentes da eliminação de outros gastos menos prioritários.

O quadro que se dispõe das contas do setor público federal oferece um bom início de programa de estabilização, mas não se vê espaço para a recuperação das funções do Estado. Nota-se inclusive uma pequena redução dos investimentos.

Além dessas atividades, há de se reconhecer que a economia brasileira ainda se ressentida de mobilização de capital suficiente para arcar com as imensas necessidades de investimentos nos chamados setores de infra-estrutura econômica, como vias de transporte, sistema portuário, energia e comunicações. Embora seja sempre desejável contar-se com a participação de recursos privados e iniciativa empresarial, caberá ao Estado a tarefa de mobilizar a maior parte dos recursos necessários.

Situa-se aí, precisamente, o nó górdio da questão. Como recuperar-se a capacidade de poupar e de investir do setor público sem se recorrer a meios que tenham impactos inflacionários e que, portanto, ponham a perder todo o ingente esforço do programa de estabilização?

As fontes de recursos de que dispôs o setor público e as empresas estatais para o financiamento dos gastos e dos investimentos, até o início da década de 80, hoje não existem mais. Recorreu-se, fundamentalmente, ao recurso dos endividamentos externo e interno. Armou-se uma grande *economia da dívida*, que perdeu sua funcionalidade com a impossibilidade de se obterem novos recursos externos, enquanto o recurso à dívida interna esbarrou no seu custo crescente e no impacto inflacionário da virtual transformação dos títulos públicos em quase-moeda.

A inexistência do recurso ao endividamento faz com que restem apenas os recursos próprios ou, no caso das atividades supridas por empresas, a capitalização ou a privatização. Esse quadro ressalta a necessidade de se contar com medidas mais profundas de redução de despesas, nas funções que não cabem prioritariamente ou exclusivamente ao Estado, bem como novas fontes de recursos próprios, sejam de natureza fiscal ou específica.

Não há, também, como fugir de mudanças estruturais, bastante profundas, na estrutura tributária.

As medidas provisórias, já transformadas em lei, não permitem projetar para os próximos anos o indispensável aumento da carga tributária, e 21% do PIB, previstos para este ano, para algo no patamar mínimo de 25%. A virtual eliminação da inflação contribuiu para a elevação dessa relação, assim como a provável redução significativa da sonegação e da economia *paralela*, mas todos são efeitos esperados para os próximos meses e já computados, em parte, no ganho fiscal de 3,5% do PIB.

Nesse aspecto, a prometida *abertura* gradativa da economia para o exterior pode oferecer alguma contribuição, à medida que permita a cobrança de impostos sobre importações, e, eventualmente, sobre exportações. A eliminação dos incentivos e subsídios fiscais constitui outra componente importante, de difícil avaliação. Porém, ainda restará a necessidade de se proporem mudanças importantes na tributação direta, visando à sua simplificação e à melhoria da eficiência arrecadadora.

Medidas desse teor terão de vir acompanhadas de justificativas adequadas, apoiadas numa visão clara e sistêmica do papel que se espera do setor público no Brasil. Para chegar a tanto, contudo, há que se levar a bom-termo, o mais rápido possível, as providências em curso ou já autorizadas constantes das medidas que compõem o ajuste fiscal previsto para os próximos meses. Só assim, o Governo ganhará o necessário espaço para o aprofundamento que se requer no futuro próximo.

Todas essas considerações partem do princípio de que o fracasso dos demais planos em consolidar os resultados obtidos, no Brasil e nos demais países da América Latina, residiu na incapacidade de equacionar o papel do Estado na sociedade. A inflação está associada, indissolúvelmente, à falência do setor público. É preciso, portanto, assimilar de forma definitiva as lições dessas experiências, e promover a grande revolução da atuação do Estado em nossa sociedade.