

O sacrifício dos incentivos

* Roberto Bocaccio Piscitelli

Muito oportuna, a cobrança, pelos negociadores do pacto social, da responsabilidade do Governo no ordenamento das finanças públicas. E mais oportuna, ainda, num momento de crise de financiamento do setor público, a discussão em torno dos incentivos fiscais, criados numa tentativa de estimular regiões e setores considerados mais atrasados ou prioritários, concentrando recursos que — de outra forma — seria difícil atrair.

Por conseguinte, além de serem alternativas concedidas em caráter excepcional (mesmo porque representam um sacrifício para os que deles não se beneficiam e têm de recompor a insuficiência de receita), os incentivos devem ser aplicados por períodos limitados, sob pena de gerarem ineficiências, privilégios e distorções (na concorrência, na utilização do tributo como instrumento de política macroeconômica, etc).

Muitos autores, aliás, não chegam a considerar os incentivos fiscais, na maior parte dos casos, um fator determinante na escolha das alternativas de investimentos, mas apenas condicionante, ou — a posteriori — até mesmo como um pretexto para a manutenção do status quo.

No Brasil, o que se viu nos últimos 25 anos foi a generalização, a proliferação de incentivos, sua manutenção ou renovação sistemática, o que — entre outras danosas conseqüências — aumentou o desinteresse da própria fiscalização no que diz respeito aos empreendimentos beneficiados e reduziu o interesse na avaliação de sua efetividade.

As distorções e isorções nos mecanismos de captação e aplicação de recursos foram de tal ordem que a própria avaliação dos resultados das respectivas políticas fica bastante prejudicada, dando-nos a sensação de que o Estado abriu mão graciosamente de recursos valiosos sem que houvesse uma contrapartida em termos macroeconômicos (renda, emprego, salário, desconcentração, modernização, etc.) ou que justificasse o aumento da carga tributária que tiveram de suportar outras categorias de contribuintes.

Em estudo recente, elaborado por técnicos do Ministério da Fazenda, fez-se uma projeção para 1989 das perdas de receita por incentivos fiscais, tendo-se chegado a um valor correspondente a 1,61% do PIB e 22,43% da receita tributária. Além de uma imensa gama de incentivos listados — de 124 tipos — constata-se que a maioria deles tem prazo indeterminado. O montante pode estar subestimado, pois — em vários casos — não pôde ser identificado, verificando-se, ainda, que situações tais como a das microempresas e tributados exclusivamente na fonte — no caso do imposto de rendas das pessoas físicas — nem foram previstas.

Note-se, por outro lado, que o levantamento exclui no campo de incentivos fiscais algumas formas de tributação como a isenção do IPI nas exportações. É que — de acordo com a metodologia adotada — essa isenção (cujo valor estimado representa um terço da perda que foi projetada) faz parte do conceito

central das normas tributárias do IPI, porque as práticas vigentes no comércio internacional inviabilizam, quase que completamente, a exportação de impostos indiretos.

Este é o quadro que se delinea, apesar de os incentivos já terem alcançado valores bem maiores em períodos recentes e de várias administrações — especialmente alguns quadros da Secretaria da Receita Federal — se haverem empenhado na eliminação, redução e moralização dessas renúncias de receitas. O próprio ministro Bresser vinha trabalhando nesse sentido. Agora, a atual administração volta a propor uma redução drástica dos incentivos, ainda que através de uma suspensão de sua aplicação, o que permitiria, pelo menos, uma revisão extensiva dos seus mecanismos operacionais.

Se a parte do Governo compreende a redução do déficit como um dos pontos principais, e até agora se atuou declaradamente na redução das despesas — cujo segmento efetivamente atingido foi o dos servidores públicos, em particular as categorias que não obtiveram quaisquer vantagens além da URP — é chegada a hora de recuperar os níveis de receita, que despencou no início de 1988.

A título ilustrativo, aliás, vale destacar que, até agosto, com a URP congelada, as despesas de pessoal e encargos sociais representaram 56,81% da receita disponível líquida e 24,94% do total das despesas do Tesouro — orçamentos fiscal e de crédito. O percentual acumulado é decrescente.

Ainda, no sentido de incrementar a arrecadação, resta saber se finalmente — o Governo vai mesmo “descongelar” a fiscalização para cobrar o que é devido, pois talvez não haja necessidade de aumento da carga tributária, desde que as três esferas da Administração adequem seus encargos aos recursos que lhes são destinados dentro do novo quadro de distribuição constitucional.

É interessante notar que, no Segundo Turno da votação da nova Constituição, eliminou-se disposição inovadora, louvável sob todos os aspectos (na redação anterior): tratava-se da avaliação, pelas diferentes esferas do Legislativo, no primeiro ano de cada Legislação, dos efeitos de disposição legal concentrando isenção ou outro benefício fiscal, ressaltados os com prazo certo e sob condição. O dispositivo, que seria objeto de lei complementar, asseguraria a regularidade da avaliação, aplicando-se a todos os níveis de governo.

Com isso, os benefícios teriam uma perspectiva relativamente estável, e a avaliação provocaria um estado de permanente vigilância em face dos objetivos de cada incentivo. Tais normas não se aplicariam aos casos de benefícios concedidos com prazo certo e sob condição, seja porque as condições de seu usufruto estão preestabelecidas, seja em razão de o prazo fixado (presumivelmente o mínimo necessário e suficiente) ser o ideal para a consecução dos objetivos esperados pela legislação instituidora desses mesmos benefícios.

Mesmo tal exclusão, entretanto, não era isenta de críticas, pois muitos incentivos têm sido concedidos no Brasil por prazos certos,

que se renovam sistematicamente, o que faria com que, para contornar a exigência de avaliação periódica, fosse suficiente instituir benefícios com essas características (por prazo certo).

Permaneceu nas Disposições Transitórias as exigência de os Poderes Executivos reavaliarem os incentivos fiscais de natureza setorial, propondo aos respectivos Legislativos “as medidas cabíveis”. Os incentivos não confirmados por lei serão considerados revogados dois anos após a data de promulgação da Constituição, sem prejuízos para os concedidos sob condição e com prazo certo.

Permanecem, é certo, muitas distorções, seja no tocante à legislação propriamente dita, seja do ponto de vista operacional. Entre as mais evidentes, figuram: a Zona Franca de Manaus, que provoca a perda do caráter de seletividade dos tributos indiretos; a “Lei Sarney”, que se descaracteriza com a promoção de determinados artistas e veículos; os Programas de Formação de mão-de-obra (que financiam seminários para “gerentes” em hotéis 5 estrelas), de Alimentação e de Transporte (cujos benefícios, concedidos indiscriminadamente, são objeto de intermediações e desvios de todo o tipo); isenções e reduções a empresas de comunicações, inclusive redução do imposto de renda por utilização de horário gratuito; isenções que beneficiam mais a indústria e determinados segmentos — como as de táxis a álcool — do que os consumidores ou usuários em geral, e que deveriam estar dirigidas aos transportes de massa e não aos de utilização individual; isto sem falar daqueles incentivos que se cristalizaram e foram praticamente incorporados às estruturas de custos das empresas.

Mesmo no caso dos exportadores, em se aceitando a não-incidência dos tributos indiretos, por estar em consonância com as práticas internacionalmente aceitas, não é de se estenderem os benefícios à tributação sobre os lucros, apesar da resistência que teria sido oposta por alguns setores, já à época do ministro Bresser, alegando-se que essa tributação provocaria perda de competitividade e estimularia o subfaturamento (se for o caso, que se imprima maior realismo à política cambial). Também no caso das importações, que as maiores facilidades não sejam criadas para compensar distorções tarifárias e entraves burocráticos, criados mais ou menos artificialmente.

Além dos projetos em andamento, assegure-se, por fim, que o incentivo a certas regiões, meritório, em tese, esteja associado ao desenvolvimento tecnológico com o aproveitamento de fatores locais, com vistas à maior inserção de suas populações ao mercado interno de bens e serviços e — sobretudo — com absoluta prioridade à preservação e à reconstrução do meio ambiente, sistematicamente dilapidado, principalmente na Amazônia, muitas vezes com recursos dos contribuintes que não foram sequer consultados.

* Roberto Bocaccio Piscitelli — Economista, professor da UnB, organizador do livro “O Sistema Tributário na nova Constituição” (Edt. da Universidade de Brasília).