

Ajuste fiscal para voltar a crescer

por Celso Pinto
de São Paulo

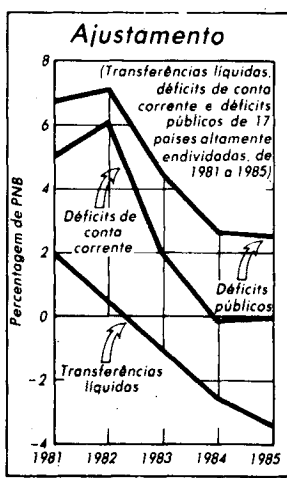
Os países em desenvolvimento, de forma geral, gastaram muito e mal através de seus setores públicos nos anos 60 e 70. Depois da crise da dívida externa, em 1982, fizeram um esforço enorme, mas até agora insuficiente, de ajuste fiscal e encaram, hoje, um desafio central: reequilibrar suas economias retomando o crescimento.

A tentativa de indicar os caminhos possíveis para superar este dilema é a linha central de um trabalho especial sobre o setor público preparado pelo Banco Mundial (BIRD). Trata-se de um extenso levantamento incluído, como um estudo especial, no "World Development Report 1988" — o relatório anual que o banco prepara para analisar a situação da economia internacional.

A saída para o ajuste dos países em desenvolvimento requer, na visão do BIRD, a combinação entre medidas de estabilização, para lidar com os problemas mais emergentes, com reformas estruturais de mais longo prazo. Sem essas reformas, os ajustes, ainda que razoavelmente bem-sucedidos, dificilmente permitirão uma retomada do crescimento econômico.

O trabalho do BIRD sugere algumas das linhas para estas reformas de longo prazo. Elas passam pela adoção de políticas fiscais "prudentes", por mudanças no desenho e amplitude das receitas fiscais, pelo redirecionamento do gasto público, pela descentralização de responsabilidades e administração de gastos, por mudanças nas empresas estatais e por políticas que sejam mais eficientes para reduzir o nível de pobreza.

O próprio trabalho classifica seu "approach" em relação à questão do déficit público como "pragmático". "Déficits públicos moderados e sustentáveis (...) são preferíveis a fases sucessivas de rápida expansão fiscal, seguida por uma forte contração fiscal", afirma.



Fonte: Banco Mundial

estímulo às exportações. Entre 1980 e 1986, a Coreia conseguiu manter um crescimento anual médio de 8,2%; a Tailândia de 4,8%; e a Turquia de 4,9%. Enquanto isso, os dezesseis países mais endividados conseguiram uma média anual de crescimento do PIB neste período de apenas 0,7%.

A conclusão do trabalho, neste ponto, é clara: países que nos anos 70 conseguiram obter um desempenho econômico melhor, graças a políticas fiscais e de endividamento menos prudentes, perderam suas posições nos anos 80. Na década passada, por exemplo, a Tailândia tinha uma performance inferior às das Filipinas e a Colômbia perdeu terreno para o Peru. Na década de 80, a situação inverteu-se em ambos os casos.

O ajuste à crise da dívida foi dramático para os países mais endividados — e o peso do custo dos juros imediatamente ganhou uma dimensão privilegiada. Alguns países, como o México, conseguiram, depois de 1982, até registrar superávits "primários" no setor público (ou seja, superávits nas contas correntes públicas, exceto juros). Apesar disso, a situação agravou-se porque o peso dos juros foi maior do que os ganhos com os ajustes.

O trabalho sustenta que a origem dos ajustes tem de ser, necessariamente, fiscal. Mesmo defendendo as vantagens de um sistema de livre flutuação cambial, por exemplo, há a restrição de que, sem ser precedido de um firme ajuste fiscal, ele pode até agravar ainda mais a crise. Dois casos são citados para ilustrar esse ponto: Serra Leoa introduziu um sistema cambial de livre flutuação sem uma reforma fiscal prévia e foi um completo fracasso. Já em Gana, onde um ajuste fiscal duro precedeu a mudança cambial, ela foi bem-sucedida.

O próprio BIRD admite que "infelizmente o ajustamento até hoje tem sido, na melhor das hipóteses, uma questão de correr arduamente para ficar no mesmo lugar". Mas sugere que uma reforma fiscal adequada, do lado da receita e dos gastos, pode alterar esta situação e criar bases para a posterior retomada do crescimento.

Do lado do aumento da receita fiscal, o trabalho recomenda a adoção de certos princípios. Sugere, por exemplo, que se lance mão do aumento dos preços e das tarifas públicas — uma forma barata, eficaz e equânime de elevar a receita.

Há espaço para reduzir subsídios ao consumo de produtos e serviços onde taxas devem ser cobradas. Exemplos: educação superior, tratamento hospitalar, energia elétrica, água e transportes urbanos. O BIRD sustenta que estudos mostram que longe de prejudicar os mais pobres, esse tipo de política pode ajudar a aliviar a pobreza, liberando recursos para aplicação direta em seu benefício em áreas como educação, saúde e infraestrutura sanitária em níveis básicos.

Uma reforma fiscal para ampliar a receita deve passar por uma reformulação no sistema de impostos. O trabalho sugere que os caminhos básicos a seguir são: simplicidade no desenho da estrutura tributária; menos impostos; taxas não exageradas, mas cobradas de um universo mais amplo; redução de incentivos; e evitar taxaões que atinjam os mais pobres.

Os impostos devem ser cobrados sobre o consumo, não sobre a produção e deve-se evitar que eles incidam sobre sucessivas transações. A forma ideal é a criação de impostos sobre o valor agregado (como acontece, no Brasil, com o ICM ou IPI) que não recaia sobre transações interindustriais e não onere as exportações.

Outro princípio recomendado: que os impostos incidam sobre as transações internas e não sobre o comércio internacional. As taxaões sobre importações e exportações são as mais fáceis de serem administradas, as mais baratas e as que respondem mais rapidamente. No entanto, são também as que produzem mais distorções na economia.

Depois da crise da dívida, os países em desenvolvimento recorreram largamente a esse tipo de imposto sobre o comércio exterior — no conjunto desses países, ele representa um terço da receita global. Devem, contudo, evitar persistir nesta direção. O trabalho sugere, por exemplo, que é muito mais eficaz, do ponto de vista econômico, trocar tarifas altas de importação por taxaões internos altas sobre produtos superfluos ou de luxo. E é muito mais desejável substituir taxaão sobre produtos de exportação por impostos, por exemplo, sobre a propriedade rural.

No caso do imposto sobre pessoas físicas (responsável por não mais de 10% da receita fiscal global nos países subdesenvolvidos), a direção é clara: é preciso cobrar menos, mais simplesmente, sobre uma base maior (tanto em relação ao universo de contribuintes atingidos quanto às várias fontes de renda visadas).

Ajuste, até hoje, tem sido correr para ficar no mesmo lugar

Taxas muito altas sobre poucos contribuintes acabam levando a uma alta taxa de evasão e baixa credibilidade sobre sua eficácia. O ideal é isentar ampla gama de contribuintes de baixa renda e fixar alíquotas máximas de 30 a 40%.

O trabalho cita três reformas fiscais globais bem-sucedidas (Jamaica, Malawi e Indonésia). No caso da Jamaica, o sucesso se explica pela simplificação acompanhada por ampliação da base de incidência. Apesar de ser feita em período de turbulência

política e econômica, em 1985, ela acabou tendo suporte político para ser implementada. O sistema fiscal operava com taxas que chegavam até 60%, mas dezesseis diferentes tipos de isenção faziam com que a taxa efetiva não chegasse a 40%. Era um sistema caro, com muita evasão, e difícil de administrar. Foi substituído por uma única taxa de 33,3%, eliminando-se as isenções. Nos doze meses seguintes à reforma, a receita obtida tanto de pessoa física quanto jurídica subiu 18% em termos reais.

No caso dos impostos sobre pessoas jurídicas, a sugestão é de que se procure um sistema onde as taxas efetivas sejam as mais altas possíveis, com o menor efeito marginal possível sobre os investimentos. Tentar incentivar investimentos pela via fiscal acaba gerando distorções e deve ser evitado.

A forma de tornar o sistema mais equânime passa, antes de mais nada, pela exclusão de taxaão sobre rendas baixas e produtos essenciais. A progressividade das alíquotas não deve ser exagerada, pois acaba criando evasão, e as isenções e incentivos devem ser eliminados. O alívio da pobreza, diz o trabalho, se dá muito mais pela adequada aplicação de recursos públicos.

Do lado dos gastos públicos, a sugestão é que o Estado complemente e não compita com o setor privado; que trace prioridades claras concentradas em necessidades básicas em educação, saúde, infraestrutura urbana e rural; e que se preocupe com a qualidade dos investimentos. Sempre é mais vantajoso, por exemplo, gastar com a manutenção do que já existe do que envolver-se em novos projetos.

Quando o setor privado pode atuar com vantagens, o Estado deve retirar-se. Exemplos citados: setor habitacional e de transportes urbanos. Em sete cida-

des de países em desenvolvimento, um estudo mostra que o custo de transporte em ônibus é inferior quando operado pelo setor privado.

Desde a crise da dívida, o corte nos gastos, feitos especialmente nos países mais endividados, acabou prejudicando muito mais os investimentos do que os gastos correntes. No início dos anos 80, enquanto os gastos com juros cresceram mais de 40%, os gastos com capital caíram 35,3% e os gastos correntes 7,8%. Esta situação coloca ainda mais importância na fixação de prioridades de gastos e na sua qualidade.

Imposto deve incidir sobre as transações internas

O trabalho enfatiza, também, a necessidade de elaboração de planos plurianuais de gastos para o setor público e orçamentos anuais para sua execução. Recomenda a redução dos subsídios e sua alocação sempre para alvos muito específicos.

A descentralização das decisões de gastos pode aumentar sua eficiência, sugere o BIRD. Em algumas áreas, os recursos devem surgir, preferencialmente, da cobrança pelos governos locais de taxas dos consumidores beneficiados. As comunidades rurais, da mesma forma, podem gerir com mais eficácia certos gastos de infraestrutura. E a descentralização deve incluir também autonomia para que as estatais possam fixar tarifas e preços que remunerem seu capital.

A autonomia dos governos locais deve incorporar também a criação e administração de certos impos-

tos, como taxas sobre propriedade, comércio e indústria. No caso de levantamento de empréstimos, o trabalho sugere certos cuidados tanto nos critérios para contratação quanto no acompanhamento, que deve ter uma supervisão federal.

Deve ser feito um esforço para dar maior transparência aos fluxos de recursos entre o governo central, os governos locais e as estatais. E uma reforma para aprimorar o sistema deve passar por um método mais eficiente de administração e gerência, tanto dos governos locais quanto das estatais.

O trabalho menciona o esforço de redução da área de atuação do setor público, no qual estão engajados mais de 50 países em desenvolvimento. Desde 1980, ocorreram mais de 600 privatizações, das quais 400 em países em desenvolvimento (160 nos países mais pobres ao sul do Saara, na África).

Longe de levar a uma indiscriminada desmontagem do setor público, o que o trabalho do BIRD sugere é uma maior racionalização fiscal do Estado, preservadas algumas de suas funções essenciais. A dramaticidade dos dados da crise fiscal, especialmente no caso dos países mais endividados, indica a dificuldade da tarefa. Alguns desses países são também os que já possuem uma estrutura fiscal mais sofisticada, portanto, são países que se beneficiariam de forma mais marginal com algumas das reformas sugeridas no trabalho.

Um dos autores do trabalho, o economista William Easterly, que esteve em São Paulo, na terça-feira, discutindo o tema em entrevista à imprensa, acha que, de todo modo, existe muito espaço para ganhos de eficiência tanto do lado da receita quanto dos gastos, mesmo em países como Brasil, México e Argentina.

Excesso de gastos públicos está na raiz da crise da dívida

Não há uma relação tão clara e unívoca entre uma presença maior ou menor do Estado e um grau maior ou menor de eficiência e crescimento econômico. O trabalho lembra que, em muitos casos, a presença do Estado em países industrializados é maior do que em países em desenvolvimento.

Claramente, o papel do Estado como investidor nos países menos desenvolvidos é mais relevante — e pode ser muito eficiente. Numa análise do comportamento econômico de um vasto grupo de países subdesenvolvidos fica impossível estabelecer de forma inequívoca uma correlação entre o crescimento econômico e uma presença maior ou menor do Estado.

O déficit público pode ser maior desde que exista uma forte poupança privada, um mercado de capitais sofisticado e que esse déficit sustente aplicações produtivas com boa taxa de retorno. Mais do que tudo, o déficit precisa ser coerente com os outros objetivos de política econômica perseguidos: o controle da inflação, a promoção do investimento privado e a manutenção de credibilidade externa.

O déficit só é sadio, desse ponto de vista, se seu financiamento for adequado. Se pesar muito sobre a poupança privada elevará os juros e reduzirá os investimentos. Se pressionar o financiamento externo elevará a taxa real de câmbio. O déficit em contas correntes pode levar à fuga de capitais (pela expectativa de desvalorizações futuras) e pode tornar a dívida externa insustentável. Se abusar da emissão, a pressão inflacionária será incontornável.

Na análise do BIRD, o excesso de gastos públicos, levando a déficits exagerados, está claramente na raiz da crise da dívida externa de 1982. Quem seguiu nos anos 60 e 70 uma política fiscal prudente conseguiu contornar a crise da dívida sem grandes traumas, como são os casos da Coreia do Sul, da Tailândia e da Turquia. Quem já tinha déficits públicos muito altos, refletidos no aumento da dívida externa, teve de fazer um ajuste muito mais drástico à custa do crescimento.

Os países bem-sucedidos em contornar a crise da dívida não tiveram de fazer ajustes cambiais e já praticavam uma política de