

• Nacional

Economia Brasil

POLÍTICA ECONÔMICA

Cenários para o Brasil nos próximos dez anos

Por Cláudia Safatle

de Brasília

Uma das principais tarefas do novo ministro da Economia, Marcião Marques Moreira, será promover um definitivo ajuste nas contas públicas, um acerto estrutural entre receitas e despesas, capaz de garantir, no curto prazo, uma certa estabilidade econômica e viabilizar, na etapa seguinte, a retomada dos investimentos.

Na primeira conversa que teve com Marques Moreira, o presidente Fernando Collor de Mello lhe passou o que deverá ser o balizador da política econômica daqui por diante: o seu discurso de posse e o Projeto de Reconstrução Nacional. Obedecendo a esse esquema, o ministro da Economia deve imprimir seu estilo de conduzir as políticas monetária, fiscal e de rendas (de preços e salários). "O projeto é um programa de governo", enfatizou o porta-voz do Palácio do Planalto, Cláudio Humber Rosa e Silva.

Em um ano de governo, a equipe da ex-ministra Zélia Cardoso do Mello conseguiu reverter uma situação explosiva das contas públicas para um quadro maneável, mas não duradouro. A tarefa de revolver a estrutura de receitas tributárias e mudar o padrão do gasto público está por ser feita. O Projeto de Reconstrução Nacional é, então, uma indicação da trilha a ser seguida para resgatar o setor público do estado de falência que amarga há uma década, liberar investimentos para a área social, gerar poupança que somada à poupança do setor privado, crie condições para a retomada do crescimento a taxas de 5 a 6% nos próximos dez anos.

Antes de deixar a secretaria de Política Econômica, Antônio Kandir entregou ao presidente Collor de Mello seu último trabalho, ligado às negociações do Projeto de Reconstrução Nacional: os cenários socio-econômicos para o Brasil nos próximos dez anos. Documento que foi passado ao ministro da Economia como sendo uma diretriz de governo.

Trechos dos cenários traçados para a economia brasileira, a depender do tamanho do esforço que for feito para consertar a situação financeira do Estado: 1) se as reformas estruturais forem totalmente implementadas; 2) parcialmente implementadas; 3) ou se nada for feito daqui por diante, deixando as contas públicas se deteriorarem. Esse último caso produziria uma hiperinflação aberta, mais concentração da renda e desagregação social. Em uma expressão, usada no documento, seria "a década da insensatez" precedida da "década perdida" e o retrocesso.

Estudo se baseia em análise do IPEA

O estudo preparado pelo ex-secretário de Política Econômica, Antônio Kandir, tem como base trabalhos acadêmicos e instrumentos de análise desenvolvidos pelo IPEA. Segue a íntegra do estudo:

PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL CENÁRIOS SOCIO-ECONÔMICOS PARA O BRASIL DO ANO 2000

1. INTRODUÇÃO Através de um modelo macroeconômico multissetorial (para uma descrição sumária do modelo, vide anexo 2) e com base em um grande número de trabalhos acadêmicos e instrumentos de análise desenvolvidos no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), foram realizadas simulações com vistas a delinear perfis alternativos para a economia e sociedade brasileira no ano 2000.

Estatisticamente, não fizeram nada implica retroceder as finanças públicas a um déficit crônico de 8 a 9% do Produto Interno Bruto (PIB), manter uma alta taxa de investimento, ao redor de 19% do PIB, produzindo um crescimento econômico na faixa de 2% ao ano. O que seria insuficiente para geração de emprego e deixaria espaços para um desemprego potencial na casa dos 20 milhões de trabalhadores.

Para crescer à taxa de 6% ao ano, a partir de um superávit de 1% do PIB nas contas públicas (conceito primário, sem contabilizar dívidas), a taxa de investimento (público e privado) teria de ser acrescida em 7% do PIB com relação ao realizado no período 1988/90, saltando para 27% do PIB ao final da década.

Nesse contexto, onde a poupança pública jogaria um papel importante na retomada dos investimentos, principalmente na melhoria da chamada "bem-estar social", a reforma tributária é colocada como fundamental para compor o ajuste fiscal estrutural e duradouro. Para este ano de 1991, o novo ministro da Economia conseguirá administrar as contas públicas sem maiores atropelos, se prevalecer o controle dos recursos na "boca do caixa" do Tesouro Nacional. Não haverá fôlego, porém, para prosseguir com essa política no ano que viene e nos demais.

As opções de tributação também podem ser diferenciadas entre a antiga e a atual. O projeto, porém, sugere as seguintes medidas:

• Imposto de Renda — tributar os ganhos de capital auferidos na aquisição de imóveis pelo SFH e taxar, mais, pelo IR pessoa física, os contribuintes de altas rendas, não resultantes apenas de salários. Com isso, o Tesouro Nacional ganharia cerca de 0,7% do PIB em receita adicional.

• Rever os impostos indiretos, mesmo que isso re-

2. DESCRIÇÃO SUCINTA DAS SIMULAÇÕES

Foram simulados 3 cenários sócio-econômicos que se diferenciam, principalmente, pelas hipóteses alternativas assumidas para as principais variáveis fiscais (vide anexo).

1) O quadro abaixo mostra, de maneira qualitativa, as principais características, sejam elas hipotéticas ou resultantes, de cada um dos cenários.

3.2. CENÁRIO A

Neste caso, há um pequeno

Cenários Variáveis A B C

Ajuste Fiscal

Inflação

PIB per Capita

Desemprego

Distribuição de Renda

Financiamento Externo

presente uma perda de receita de 0,3% do PIB. A tributação indireta penaliza os investimentos e concentra renda.

Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

• Grandes fortunas — criar o imposto sobre grandes fortunas; em tramitação no Congresso Nacional, é retomar o projeto de revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas com esses dois, o ganho de receita seria de 0,3% do PIB.

Previdência — extinção da aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Um cenário — extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, aumentando, consequentemente, em dez anos o período de contribuição. Ganhos de 0,3% do PIB.

Para garantir a comparabilidade dos resultados, as variáveis cuja determinação é fundamentalmente externa ao País foram mantidas inalteradas para todos os cenários. Neste caso, estão enquadradas as hipóteses adotadas em relação à taxa de juros internacionais, a taxa de crescimento do comércio mundial e outras variáveis do setor externo (tabela 4).

Para tanto, é necessária a aprovação parcial das medidas de saneamento do longo prazo do setor público propostas no Projeto de Reconstrução Nacional, tais como: reforma administrativa relativamente tardia; reforma tributária sem ganhos expressivos no nível da progressividade dos impostos; reforma parcial do sistema de seguridade social; ganho pequeno em termos de financiamento externo adicional; além de um processo de privatização modesta. Esta última hipótese implica a manutenção, sob a responsabilidade do setor público, da oferta de insumos e infra-estrutura econômica, o que demanda gastos com investimento de ordem de 2,5% do PIB (tabela 4). Em decorrência, observam-se obstáculos ao crescimento econômico e ao aumento de gastos públicos na área social.

O cenário C é o mais promissor. Pressupõe que a sociedade seja capaz de viabilizar uma série de reformas estruturais que possibilitem a retomada do desenvolvimento econômico com justiça social. Sua configuração significa, do ponto de vista dos indicadores sociais, a recuperação da deterioração social observada na década de 1990.

O cenário B apresenta uma situação intermediária, onde a implementação parcial das propostas do Projeto de Reconstrução Nacional apenas garante a manutenção de aproximadamente 3,5% do PIB no ano 2000.

Em relação à distribuição de renda, manteve-se o quadro observado em 1990, com um índice de Gini de 0,60 (tabela 10). O padrão de consumo apresenta uma evolução levemente positiva, contribuindo para tirar cerca de 5% da população do estado de pobreza (tabela 11).

Além da manutenção de um importante contingente potencial de desempregados, o que impede uma mudança mais significativa no perfil distributivo da renda, este cenário sugere uma avanço pequeno no que tange à progressividade da estrutura tributária e ao gasto público na área social. Embora deva haver alguma melhoria na qualidade do gasto, a partir da reforma administrativa —, o resgate da dívida social não ocorre em ritmo adequado.

No cenário B, portanto, o ajuste parcial do setor público se traduz, ao nível macroeconômico, na retomada do crescimento, ainda que a taxa reduzida, com a manutenção dos atuais níveis de desemprego potencial e do perfil distributivo da renda, mas com alguma melhoria no padrão de consumo.

3.3. CENÁRIO C

Este cenário admite que a sociedade não consegue as condições para um ajuste profundo e permanente das contas do governo, nos moldes propostos no Projeto de Reconstrução Nacional. Em relação ao cenário B, há um avanço importante nas reformas administrativas (fim da estabilidade irrevogável de emprego e aumento de eficiência da administração pública), fiscal (criação de novos impostos, redução de impostos diretos, aumento da base de arrecadação e reajuste progressivo do imposto de renda) e da previdência social (adequação do fluxo de receita ao de despesa), associado a um processo intensivo de privatização (tabelas 4, 6 e 7). O resultado deste ajuste é a geração de um superávit primário de 1,1% do PIB, enquanto a necessidade de financiamento do governo cai para 0,5% do PIB, plenamente financeirável através de emissão monetária.

No cenário C, são criadas as condições para um ajuste profundo e permanente das contas do governo, nos moldes propostos no Projeto de Reconstrução Nacional. Em relação ao cenário B, há um avanço importante nas reformas administrativas (fim da estabilidade irrevogável de emprego e aumento de eficiência da administração pública), fiscal (criação de novos impostos, redução de impostos diretos, aumento da base de arrecadação e reajuste progressivo do imposto de renda) e da previd

cont. 163

GAZETA MERCANTIL

16 MAI 1991

GAZETA MERCANTIL — Quinta-feira, 16 de maio de 1991

POLÍTICA ECONÔMICA

6 com. Brasil

BANCO DO PROGRESSO

Cenários para o Brasil nos próximos dez anos

Continuação da página 6

no passado. Por esta razão, optou-se por descrever mais detalhadamente apenas os resultados relativos às fontes primárias, o que é apresentado a seguir.

A. REFORMA TRIBUTÁRIA

O cenário C, em consonância com o Projeto de Reconstrução Nacional, assume por hipótese a realização de uma ampla reforma tributária, responsável por um aumento de 1,7% do PIB na poupança pública, que inclui:

I) alterações no Imposto de Renda envolvendo a instituição de alíquotas sobre os ganhos de capital na aquisição de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação; e ampliação da base tributável do IRPF de modo a alcançar os grupos de contribuintes de altas rendas, em especial as rendas não resultantes de trabalho assalariado. Tais alterações possibilitam um ganho da ordem de 0,7% do PIB.

II) revisão dos impostos indiretos, envolvendo uma perda de 0,3% do PIB. A tributação indireta hoje existente apresenta fortes distorções, principalmente para penalizar a estrutura produtiva e ser altamente regressiva, agravando assim a concentração de renda. O cenário C contempla uma ampla revisão deste quadro, além de uma redução da participação da tributação indireta na carga total, criando condições para que o sistema tribu-

tário seja instrumento da memória da distribuição de renda.

III) criação do IGF e revisão do ITR envolvendo um ganho de 0,3% do PIB. A implementação destas duas medidas possibilita a utilização da tributação sobre o patrimônio, de modo a incrementar os gastos de natureza social e a ocupação racional da terra. Estes dois tributos, se bem administrados, são importante fonte de informações para que a evasão fiscal seja reduzida.

IV) alterações na contribuição previdenciária com um ganho de 0,3% do PIB. O cenário C contempla a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, o que leva à extensão do período de contribuição por cerca de dez anos.

V) corte de subsídios, com um ganho de 0,7% do PIB. No cenário C o Estado reverte sua política do favorecimento para atividades e afins específicos, concentrando seus recursos num selecionado número de produtos agrícolas de consumo popular.

B. REFORMA ADMINISTRATIVA

No cenário C, o fim da estabilidade indiscriminada do funcionalismo público possibilita uma redução de 1% do PIB nos gastos com pessoal e, ao mesmo tempo, viabiliza a continuidade da reforma administrativa com vista à melhoria dos serviços prestados à população.

C. REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O cenário C contempla a im-

plementação, na sua integralidade, dos preceitos constitucionais e do Plano de Custo e Benefícios, levando a um substancial incremento dos gastos previdenciários. Ao mesmo tempo, prevê algumas alterações, como o fim da aposentadoria por tempo de serviço, que implicam uma reorganização das bases de funcionamento do sistema. Como resultado líquido deverá ocorrer um aumento do gasto de 0,6% do PIB.

D. PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

O cumprimento integral das metas de privatização, hipótese assumida no cenário C, implica uma diminuição do excedente operacional das estatais da ordem de 0,4% do PIB. Por outro lado, o montante arrecadado com a venda das empresas, ao ser utilizado para reduzir a dívida pública, diminui o gasto com juros (fontes secundárias). Por conta de todas as medidas acima descritas, o cenário C traz um aumento de 3,5% do PIB na poupança do setor público. No caso do cenário B, pequena parte das medidas fiscais preconizadas pelo Programa de Reconstrução Nacional é realizada, implicando um decréscimo de 1,1% do PIB na poupança pública, que advém, na sua maior parte, do aumento do gasto da previdência social. No cenário A, por sua vez, há uma redução da poupança pública de aproximadamente 7% do PIB, devido a vários fatores, tais como aumentos dos gastos previdenciários e o aumento dos gastos com custeio.

4.2. A QUESTÃO SOCIAL

O resgate da dívida social depende de ações em várias frentes. Ele passa pela estabilidade de preços, pela adequação da oferta de bens-salários, por relações mais diretas entre capital e trabalho e finalmente por uma maior progressividade fiscal, além da elevação dos gastos públicos na área social.

A renda no Brasil é historicamente concentrada, o que se acentuou em função do processo hiperinflacionário e da estagnação econômica. A continuidade deste quadro, refletida no cenário A, levará a um padrão de distribuição ainda mais concentrado no limiar do novo milênio. Na hipótese C, por outro lado, a distribuição da renda volta, grosso modo, ao que era em 1980.

Esse fato, associado ao próprio crescimento do produto, reduz a parcela da população que hoje vive em estado de pobreza, cerca de 30% da população residente no País, para menos de 15%. No cenário A, a situação permanece praticamente inalterada em relação a 1990.

Resgate da dívida social é sem dúvida tarefa inadiável da sociedade brasileira. O crescimento econômico sustentado depende da incorporação da população pobre ao mercado, o que significa maior produção e consumo. Caberá ao Estado a condução desse processo através de políticas públicas, principalmente no que tange aos gastos sociais do governo. Para tanto, é necessário equilibrar as contas públicas e, con-

comitantemente, criar condições para uma substancial elevação, tanto do volume de recursos destinados ao gasto social quanto de sua eficiência.

5. CONCLUSÃO

A década de 80 ficou conhecida como "década perdida" em função do enorme retrocesso que impôs à sociedade brasileira, tanto em termos econômicos como sociais.

Estas simulações evidenciam o custo deste retrocesso, pois, no melhor cenário considerado, levaremos toda uma década apenas para recuperá-lo. Esta possibilidade não é apenas dramática pela realidade que revela, mas principalmente pelo fato de seus condicionantes não estarem assegurados. Ou seja, a efetivação deste cenário depende de um concentrado trabalho técnico e político em torno das reformas necessárias.

A década mudou, mas os problemas que a caracterizaram permanecem. O Governo, em seu primeiro ano, muito fez no sentido de revertêr a iminência da hiperinflação e do caos social que a acompanha. Hoje, há espaço para atuação do Governo; a realidade econômica tornou-se manejável; os espaços de negociação com o setor privado foram ampliados.

Mais do que isso, o Governo propôs o Projeto de Reconstrução Nacional, oferecendo ao País uma perspectiva de médio e longo prazos; estabelecendo uma agenda para reformas sem as quais não haverá estabilidade econômica, reforçada do desenvolvimento e maior justiça social. Resta discutí-las, promover um Entendimento Nacional em torno delas e tomá-las como lastro para a política de estabilização.

A continuidade dos processos vividos na década passada é uma hipótese que não está descartada. Caracterizada no cenário A, ela aponta para a hiperinflação aberta, agravamento do quadro de pobreza, falência do Estado e estagnação econômica. É necessário muito trabalho e vontade política de toda a sociedade para evitar tal possibilidade, sob pena de, definitivamente, inviabilizar o desenvolvimento político e social desta Nação.

O Governo, sabedor deste fato, propôs um conjunto de medidas que aponta um caminho capaz de recolocar o País na trilha do crescimento com justiça social. Cabe agora a sociedade, através de seus canais de legítima representação, avaliar, decidir e conquistar o futuro que deseja para si própria.