

"O discurso sobre a insensibilidade deste governo com 'o social' é retórico." Por Edward Amadeo

## **Orçamento social e as renúncias fiscais**

**Edward Amadeo**

**É cada vez mais evidente que o ajuste fiscal é essencial para a recuperação do emprego e da renda**

A Secretaria de Política Econômica divulgou, recentemente, o "Orçamento Social da União" e o "Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União". O Orçamento Social revela que, no ano de 1999, os gastos sociais que constam do Orçamento Geral da União foram de R\$ 122 bilhões para uma arrecadação líquida de R\$ 177 bilhões. Significa dizer que 69% da receita está comprometida com gastos sociais.

Esse relatório destaca a regressividade de alguns gastos, notadamente na previdência do setor público - mas não só aí. O subsídio per capita anual (déficit da previdência do setor público federal dividido pelo número de beneficiários) é de R\$ 21,7 mil - mais de três vezes a renda per capita do país. O subsídio total supera 2% do PIB. Por isso, o governo tem se empenhado para obter uma contribuição dos inativos e mudar o regime previdenciário dos novos servidores públicos.

O orçamento de renúncias fiscais procura identificar o acréscimo de gastos federais através da renúncia de receitas que é um instrumento absolutamente legítimo para que a sociedade, através do governo, conceda apoio a determinados grupos. Esse documento gerou polêmicas ao arrolar entre os incentivos a desoneração de IPI, PIS-Cofins e drawback (reembolso) das exportações. Antes de continuar, é necessário esclarecer a minha posição quanto a esse ponto.

A atual doutrina de tributação internacional preconiza que tributos que incidam sobre produtos exportados ou a sua venda não devem ser cobrados no país de origem. Esses princípios têm sido adotados em um número crescente de países, incluindo a grande maioria de parceiros comerciais do Brasil. Portanto, a desoneração da exportação tem também o objetivo de equiparar os produtos nacionais às condições competitivas vigentes no exterior. Essa desoneração, que tem tido um peso importante e crescente na política do governo para o setor, em princípio, não visa a ou resulta em lucros excepcionais para o exportador nacional ou uma proteção indevida. Ao contrário, é um instrumento para garantir, de forma transparente, a isonomia no tratamento desses agentes em vista das doutrinas e práticas internacionais. A OMC reconhece a possibilidade de desoneração das exportações até o limite da incidência de impostos indiretos sobre os bens exportados.

O parágrafo anterior não reflete as minhas idéias após as críticas ao trabalho: trata-se de transcrição, *ipsis literis*, da página 1 do documento original.

Ao arrolar o valor de R\$ 13 bilhões (1,4% do PIB) de créditos à exportação, o trabalho procurou revelar que há um esforço fiscal para incentivar (ou não desestimular) as exportações. Esse esforço pode e deve ser maior e melhor distribuído entre os setores exportadores, sendo o seu custo fiscal redistribuído entre os demais setores. Essa é uma prioridade do Ministério da Fazenda em 2001.

Afora os créditos de exportação, foram contabilizados R\$ 29 bilhões em renúncias fiscais em 1999, valor maior que os orçamentos de custeio e investimento da Saúde e da Educação naquele ano.

O documento busca subsidiar duas questões. Primeiro, o argumento de que este governo não tem políticas estruturais - de investimentos, competitividade e estímulos setoriais -, sendo suas ações dominadas pela política econômica. Contando apenas as renúncias de caráter regional e setorial, seu valor alcança R\$ 17 bilhões (1,8% do PIB), aqui incluídos a securitização da dívida e a sustentação de preços agrícolas, os incentivos à Zona Franca de Manaus e aos fundos regionais, e os subsídios aos setores de informática, máquinas e equipamentos automotivos e construção naval, e aos setores de manufatura, serviços e agropecuária em geral. Diante desses números, merece qualificações a tese de que o governo não tem políticas estruturais. Ele as tem e elas vêm sendo aperfeiçoadas, por exemplo, com uma política cada vez melhor focalizada e transparente do BNDES.

A segunda questão, que ganha visibilidade com a ampliação da transparência orçamentária - resultado, a seu tempo, da estabilização e da firme orientação desse governo - diz respeito ao custo de oportunidade social das renúncias. Os grupos beneficiados pelas renúncias devolverão em capacidade de crescimento econômico e receitas tributárias, no futuro, o suficiente para compensar os menores gastos sociais para reduzir a pobreza hoje? Essa pergunta é relevante, pois o gasto alternativo com as renúncias são programas de erradicação da pobreza. Com essa preocupação em mente, o governo tem aumentado a participação de políticas de transferência direta aos mais pobres através de programas como o bolsa-escola que, em 2001, terá um orçamento de cerca de R\$ 1,7 bilhão e alcançará cerca de 8 milhões de crianças.

O discurso sobre a insensibilidade deste governo com "o social" e a ausência de políticas estruturais é retórico, e não se baseia em conceitos e informações sólidos. Para ser mais objetivo ele tem que tomar em conta os seguintes dados: os gastos sociais mais despesas com pessoal ativo já ocupam 80% da receita da União e as renúncias fiscais (exceto créditos à exportação) correspondem a cerca de 3% do PIB. Por sua vez, é cada vez mais evidente que o ajuste fiscal é essencial para sustentar a recuperação do emprego e da renda ora em curso.

Por tudo isso, se, por um lado, o governo preservou os gastos sociais durante o período crítico de 1998-9, e vem elevando sua participação à custa de um duro esforço fiscal em outras áreas; por outro, o espaço para ampliar gastos sociais e estruturais no futuro tem limites, salvo se financiados por mais impostos ou endividamento ou a volta da inflação. Daí

por que um debate maduro sobre esses temas, nos próximos anos, deva enfatizar o perfil - em particular, distributivo - dos gastos e das renúncias fiscais, e não o seu volume total.

*Edward Amadeo é secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.*