

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Fundamentos de uma Reforma Fiscal Estrutural¹

João Ricardo S.T. da Motta

*Mestre em Economia – Escola de
Pós-Graduação em Economia FGV/RJ
Consultor Legislativo da Câmara
dos Deputados – Núcleo de
Economia e Finanças*

1 – Introdução

A discussão sobre uma reforma fiscal abrangente é tema recorrente na agenda política brasileira há muitos anos. Há um certo consenso de que os desequilíbrios fiscais crônicos do setor público têm contribuído para o clima de instabilidade e incerteza que, por décadas, permitiram um convívio com altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento. Mesmo nos curtos períodos de estabilidade, a percepção de que a estabilização não estava consolidada sempre teve raízes em problemas de origem fiscal. A par dos inúmeros planos econômicos e iniciativas de ajuste fiscal, permanece a mesma sensação de que os desequilíbrios persistem e tendem a crescer ao longo do tempo.

A complexidade do tema desautoriza uma análise detalhada de todas as questões envolvidas. Não obstante, o objetivo deste artigo é o de buscar organizar os fundamentos básicos que apontam para a origem fiscal da instabilidade econômica brasileira. Por ser este um tema que envolve toda a cidadania e diz respeito às próprias atividades-fim do Estado, torna-se difícil dissociá-lo de muitas outras questões, inclusive de natureza político-ideológica, ou até mesmo corporativa. O foco, contudo, será o de expor as relações subjacentes à mera inspeção dos orçamentos e dos índices macroeconômicos que, frequentemente, permeiam as análises mais superficiais sobre os problemas fiscais, seus determinantes e seus efeitos sobre a economia. Se nos prendêssemos a relações imediatistas, ainda pensaríamos que a terra é plana. Muitas vezes, relações aparentemente óbvias e imediatas omitem efeitos de segunda ordem que podem levar a conclusões inteiramente diferentes.

No auge de uma discussão sobre o recente pacote fiscal, a proposta é a de destacar a necessidade de implementação de reformas mais permanentes, de caráter estrutural. Em particular, ressalta-se a necessidade de uma abordagem integrada

¹ O texto foi redigido antes da crise cambial de janeiro de 1999.

das diversas dimensões do problema fiscal, que são necessariamente interligadas, enfatizando os aspectos de consistência da política fiscal com os demais instrumentos de política econômica, quando seu objetivo é a estabilidade da economia.

A noção de desequilíbrio fiscal transcende a análise das estatísticas de *déficit* público. O aspecto relevante para a orientação das decisões de investimento é a trajetória de *déficits* ao longo do tempo e suas condições de financiamento. Nesse sentido, equilíbrios orçamentários emergenciais, obtidos às custas de elevação temporária de receitas e cortes orçamentários na boca do caixa, não produzem o efeito de estabilização pretendido.

Inicialmente, discutem-se as relações entre juros e câmbio e suas implicações fiscais. A seguir, afirma-se a importância do equacionamento dos desequilíbrios primários sob uma perspectiva dinâmica, como forma de redução da fragilidade fiscal percebida pelos agentes econômicos. Finalmente, dentre as muitas dimensões do problema fiscal, fazem-se considerações sobre a necessidade uma reforma tributária e as implicações fiscais de uma excessiva rigidez orçamentária.

Muitos outros temas deveriam ser abordados em uma análise mais aprofundada. Em particular, um dos temas mais importantes é a discussão sobre os desequilíbrios atuariais do sistema previdenciário e sobre o equacionamento dos passivos de longo prazo do setor público, que têm importante implicação na análise do comportamento dos *déficits* futuros e não podem ficar fora da concepção de uma solução duradoura para o problema. Não obstante, apesar da omissão neste artigo, fica ressaltada sua relevância.

2 – Juros e Câmbio

O debate sobre a crise fiscal brasileira e seus determinantes requer o entendimento dos efeitos da política cambial adotada após a introdução do Plano Real e seu impacto sobre a formação das taxas de juros e do custo recessivo do ajustamento das contas públicas.

De fato, a necessidade de uma reforma fiscal estrutural para o País vem sendo frequentemente questionada sob a argumentação de que a política cambial levou a uma sobrevalorização da moeda nacional e criou um desequilíbrio externo que precisa ser financiado por capitais especulativos, o que gera uma elevação dos juros e uma consequente deterioração do *déficit* público. Assim, bastaria que o câmbio fosse “corrigido” para que se aliviasse a pressão sobre os juros, reduzindo-se, portanto, o *déficit* público e tornando desnecessário um ajuste fiscal que trouxesse recessão. Por este raciocínio, o problema fiscal teria sido criado pela política cambial.

Não há como negar que o alto patamar de juros mantido nos últimos anos

vem contribuindo para que o endividamento público se avolume, pressionando o *déficit* público. Todos reconhecem a impossibilidade de se retomar uma trajetória de crescimento sustentado sem uma redução dos juros e, pelo menos, uma estabilização da relação dívida/PIB. Naturalmente, o esforço para a estabilização dessa relação será tanto maior quanto maior for a taxa de juros média do período e quanto mais tempo se prolongar o desajuste fiscal, que tem como maior componente as despesas financeiras do setor público, em um círculo vicioso.

A conclusão de que é urgente e necessária uma redução dos juros para patamares mais civilizados não elimina, contudo, a discussão de como fazê-lo. Para tal, não se deve cair no argumento fácil de que alterações na política econômica podem ser implementadas sem custo e de que existem opções indolores para uma reversão do quadro. Em particular, a necessidade de uma reforma fiscal estrutural que garanta uma trajetória não explosiva do gastos público no futuro assume aspecto fundamental, qualquer que seja a hipótese de política econômica a adotar. Se a estabilidade econômica for mantida como meta, assim como a minimização do custo social do ajuste, o adiamento das reformas estruturais do Estado, ou o não reconhecimento de que elas são necessárias, seriam as piores opções

O entendimento do quanto e em que velocidade pode ser reduzida a taxa de juros depende da identificação dos mecanismos que influem na formação desse preço, o que não pode ser dissociado da política cambial. Em primeiro lugar, o piso possível seria influenciado pelo juro que continuaria mantendo atraente as aplicações de renda fixa no Brasil. Não somente pela necessidade de o País atrair capitais de curto prazo para fechar suas contas, mas pela possibilidade de os capitais internos saírem para buscar melhores juros em papéis brasileiros no exterior. Isto ocorreu ao longo deste ano, quando as taxas internas caíam, enquanto a remuneração externa dos títulos da dívida brasileira ("*bradies*") aumentava. A variável relevante, portanto, é a composição da remuneração dos papéis brasileiros, em dólares, no exterior.

A remuneração no exterior é composta da taxa de juros internacional (o título do Tesouro americano) e o "prêmio de risco Brasil", que depende, basicamente, das expectativas dos investidores e dos humores do mercado. A mensuração desse prêmio se dá de formas variadas, mas, em geral, investidores olham para a cotação do IDU, título brasileiro com duração pouco superior a um ano, prazo semelhante ao das aplicações externas no Brasil. Como exemplo, em outubro, a taxa do Tesouro americano estava em 4,1%, enquanto o IDU estava em mais de 19%, ou seja, um prêmio de risco de 15%. Em abril, quando a situação estava bem mais tranquila, este prêmio era de 3,2%.

O retorno, em dólares, das aplicações internas, por seu turno, é influenciado pelo retorno das aplicações em reais, embutida aí a projeção de desvalorização

cambial. Evidentemente, não basta a projeção de desvalorização oficial, de 7,5% ao ano, mas aquela embutida nos negócios realizados nos mercados futuros, que refletem a percepção do mercado. Quanto maior o medo da desvalorização, maior será a defasagem entre a projeção oficial e a expectativa do mercado, diferença que caracteriza o "prêmio de risco cambial". Em outubro este valor era de 5,5%, enquanto havia estado por volta de 3%, no passado.

Tais percepções diferem de investidor para investidor, conforme o nível de risco que queiram correr. De qualquer forma, a taxa mínima de juros para evitar a saída de dólares seria composta dos juros do Tesouro americano, da desvalorização projetada pelos mercados e do prêmio de risco Brasil. Em julho, algumas estimativas apontavam para 23%, considerada a remuneração líquida, que não inclui o imposto de renda de 10%. Em setembro, as mesmas estimativas estavam em 41,8% líquidos ou 46,5% brutos.

A melhora de perspectiva do País fez reduzir o prêmio de risco embutido no IDU, causando uma redução nestas estimativas de taxas mínimas, que, segundo alguns bancos, estaria por volta de 33% brutos e em redução. A volatilidade destas projeções é grande, em face da permanência de inúmeros fatores de incerteza, relacionados ao ajuste interno, à ajuda externa e a outros fatores políticos. Independentemente das projeções, a redução das taxas de juros ainda é freada pelo comportamento excessivamente conservador do Banco Central, uma vez que as reações se dão de maneira mais vagarosa do que a própria percepção do mercado.

O importante, contudo, é a noção de que a expectativa de desvalorização cambial e o prêmio de risco Brasil são fatores que limitam a redução dos juros. Isto leva à conclusão de que quanto mais confiança se tiver no País e quanto menor a fragilidade percebida ou avaliada, menores podem ser as taxas de juros, mantida, naturalmente, a hipótese de que a saída de dólares seja uma preocupação das autoridades monetárias.

Neste ponto, cabem algumas considerações. Mesmo na melhor das hipóteses de avaliação do prêmio de risco brasileiro, a política de desvalorização limitaria o piso dos juros aos 4% dos títulos americanos, 7,5% de desvalorização oficial mais uns 6% da combinação dos prêmios cambiais e prêmios de risco do IDU, algo em torno de 18% ao ano, valor ainda muito superior às taxas vigentes no mercado internacional. Seguem-se, portanto, os seguintes questionamentos: i) por que se pautar pelo fluxo de capitais para determinar a taxa interna de juros? ii) por que manter políticas de desvalorizações cambiais? A resposta a essas questões está ligada à política cambial que, se diferente, poderia permitir maior flexibilização do quadro. Longe de ser uma panacéia, todavia, tal opção também tem custos substanciais.

Uma evidência óbvia da sobrevalorização cambial, em uma análise superficial, seria a existência de um desequilíbrio no balanço de pagamentos. O risco desta conclusão direta é o de não se levarem em conta aspectos como produtividade e ineficiências estruturais que encarecem produtos nacionais e que, se melhoradas, poderiam ter um efeito equivalente ao de uma desvalorização cambial. Além disso, o conceito de defasagem cambial não é unívoco, sendo difícil de definir. Uma das maneiras é definir o “câmbio ajustado” como o que equilibra o balanço de pagamentos, o que, em si, não é nem ruim nem bom. Depende das circunstâncias. A rigor, um *déficit* em conta-corrente significa a importação de poupança externa. Para países em desenvolvimento com baixa capacidade de poupança interna, trata-se de um fator positivo para o crescimento da economia, desde que estes *déficits* possam ser financiados sem comprometimento da capacidade futura de gerar divisas para honrar os financiamentos. Em uma situação em que os financiamentos são fáceis e baratos, pode-se operar com maior *déficit*. Com liquidez restrita, não há essa opção e o câmbio passa a ser mais “defasado”, em face dos objetivos de política econômica desejados.

Estará o câmbio brasileiro valorizado? Há consenso de que sim, mas discute-se o nível de defasagem. Uma resposta direta é que já esteve mais valorizado. Vários fatores contribuíram para a redução. Primeiro, o Banco Central mantém uma política de desvalorização de 7,5% ao ano, que, com as baixas inflações vigentes, significa correção real do câmbio. Segundo, a desvalorização da moeda americana em relação ao Iene e ao Marco Alemão promoveu desvalorização relativa do Real em relação a importantes mercados. Terceiro, algumas moedas asiáticas se recuperaram, reduzindo a competitividade destas economias em relação à brasileira. A estimativa da defasagem deve tomar como base algum ponto do passado, como, por exemplo, o do início do Plano Real. A competitividade do câmbio deve ser feita em relação a uma cesta de moedas, na proporção relativa da participação dos parceiros brasileiros na pauta comercial. Além disso, deve ser descontada a inflação média destes países, de onde se pode chegar a uma “taxa efetiva real” de câmbio. Algumas diferenças metodológicas persistem em relação a que tipo de índice deve ser usado no deflacionamento. As estimativas, portanto, variam, mas se situam hoje na faixa entre 8 e 15% de valorização.

Obviamente, mesmo com a melhora, a previsão de *déficits* comerciais persiste, e a restrição externa permanece importante. A alternativa de uma desvalorização mais acentuada, portanto, aparece como uma opção tentadora. Seria resolvida a dependência externa de capitais, os juros poderiam cair (descontando das taxas mínimas a desvalorização de 7,5%) e as despesas financeiras do setor público seriam drasticamente reduzidas, atuando no sentido favorável ao ajuste fiscal. Esta opção, contudo, também tem seus custos e incorpora riscos

substanciais de instabilização.

Primeiramente, é preciso qualificar o que representa, de fato, uma desvalorização real do câmbio. Significa, em primeiro lugar, um empobrecimento do poder de compra dos residentes em relação ao resto do mundo, o que encarece às importações e barateia as exportações, aumentando sua competitividade e/ou elevando a margem de lucro do exportador. Naturalmente, isto tem um efeito positivo sobre a balança comercial. Por outro lado, o ganho de competitividade se dá, indiretamente, pela redução do salário real, já que há um efeito de elevação dos preços internos, tanto maior quanto maior for a desvalorização. Um primeiro custo do processo, portanto, recai sobre o trabalhador. Além disso, há um impacto sobre as empresas endividadas em dólar e sobre a dívida pública, que tem parcela não desprezível corrigida pela variação cambial.

Se isto fosse acompanhado por uma elevação do emprego, estaria em curso a aplicação do conceito de que salários mais flexíveis atuam no sentido de atenuar o desemprego (tendo em conta que a flexibilidade aqui se dá de maneira subreptícia, através da inflação). Contudo, os efeitos sobre o nível de atividade de uma desvalorização cambial são ambíguos. Muitos outros fatores devem ser levados em conta. Em primeiro lugar, deve-se considerar que nível de controle o Banco Central teria sobre uma desvalorização cambial implementada voluntariamente, como forma de correção. Tal controle dependeria, fundamentalmente, do efeito sobre as expectativas de desvalorização futura.

No melhor dos mundos, o Banco Central implementaria uma desvalorização de 15%, “acelerando” a política de desvalorizações, “corrigiria o câmbio” e poderia reduzir os juros em pelo menos 7,5% ao ano, já que não haveria mais a perspectiva de uma nova desvalorização. O impacto inflacionário seria bem menor que os 15%, já que os índices de preço são afetados somente pela sua componente de produtos importados. Abrir-se-ia, portanto, a perspectiva de juros internos menores, menor dependência de capital externo, com um baixo custo inflacionário e já se poderia sair da “armadilha do câmbio”.

Esse raciocínio embute uma série de hipóteses que não necessariamente se confirmariam. A primeira delas é a de que a quebra do regime cambial não teria efeitos sobre as expectativas. Ora, a quebra de uma regra de desvalorizações que vinha permitindo um determinado nível de previsibilidade aumenta a volatilidade das expectativas. Por que, a partir deste momento, alguém acreditaria que novas desvalorizações “surpresa” não seriam implementadas? Por que alguém se disporia a financiar títulos públicos a taxas mais baixas, se o risco percebido de uma nova desvalorização seria maior? O que ocorreria com o investidor interessado em internalizar recursos em investimentos diretos? O que ocorreria com aquele que acreditou na política de desvalorizações e sofreu prejuízo? Que garantias, em

termos da consistência de políticas macroeconômicas, incluindo aí a solução do desequilíbrio fiscal estrutural, se teriam para que se acreditasse que “daqui para a frente tudo será diferente”?

Pelo menos no curto prazo, o nível de incerteza global da economia aumentaria, o que aumentaria o custo do processo previsto inicialmente. Em particular, a continuidade dos desequilíbrios estruturais traria a noção de que tal medida seria mais um paliativo, já que a fragilidade fiscal não teria sido resolvida. Dificuldades para a redução de juros persistiriam, reduzindo o alívio da recessão. Por outro lado, a redução da entrada de poupança externa sem redução da despoupança governamental traria um quadro de dificuldades para o crescimento econômico futuro. Dependendo do nível de descontrole da desvalorização, poder-se-ia chegar a uma maior recessão, com menor salário real e com menor perspectiva de crescimento do que na atual situação. Este seria o pior dos mundos, algo parecido com a “estagflação”, dos anos oitenta.

Assim, simplesmente a opção de alterar a política econômica, câmbio e juros não seria suficiente, porque a noção de fragilidade persistiria. Fundamentalmente, o desafio brasileiro é a recuperação da credibilidade no futuro. Para tanto, é imprescindível uma reforma fiscal estrutural que possa garantir uma trajetória de *déficits* sob controle, sem recursos frequentes a pacotes fiscais e compressão de despesas na boca do caixa e sem que a estabilidade econômica esteja sempre por um fio. O fator de instabilidade da economia brasileira continua sendo a sua trajetória de desequilíbrios fiscais crônicos, com raízes estruturais e institucionais, que continuam sendo mitigados, seja pela inflação, que ajusta as finanças públicas da maneira mais iníqua possível – através do imposto inflacionário –, seja pela indução a desequilíbrios externos em conjunturas internacionais favoráveis. Os custos de longo prazo, contudo, só continuam se avolumando.

3 – Reformas Estruturais

O conceito de reforma estrutural, por si só, já incorpora a real natureza das modificações almejadas. A rigor, pretende-se atingir os fundamentos e princípios do ordenamento jurídico, de tal forma que sejam induzidas novas formas de comportamento consistentes com os objetivos pretendidos. A diferenciação entre uma modificação estrutural e uma modificação pontual é que a última preocupa-se apenas com um aspecto restrito a uma dimensão particular de uma determinada estrutura. Quando são implementadas modificações estruturais, o foco são os mecanismos que integram as distintas dimensões da mesma, sua interligação e seu comportamento ao longo do tempo. No campo fiscal, a título de exemplo, uma modificação pontual é a elevação das alíquotas de um determinado imposto, visando ao aumento de arrecadação. Uma modificação estrutural seria a definição

da base de cálculo e dos contribuintes do mesmo imposto, levando em conta também seu impacto em relação aos demais tributos, de tal forma que, ao longo do tempo, se pudesse atingir o objetivo de um aumento de arrecadação sustentável.

Quando se afirma serem necessárias reformas fiscais estruturais para consolidar o processo de estabilização, o que está em questão não é um equilíbrio fiscal em si, em um dado momento, mas a capacidade de sustentá-lo ao longo do tempo. Do ponto de vista da estabilização da economia, o que é relevante não é a existência de *déficits* ou *superávits* fiscais, mas um comportamento de receitas e despesas ao longo do tempo que permita um razoável nível de previsibilidade e controle sobre os *déficits* ou *superávits* que venham a ocorrer.

A constatação de que há um desequilíbrio fiscal crescente ao longo do tempo pode se tornar um elemento instabilizador, quando se passa a questionar a capacidade de financiá-los de maneira não inflacionária. Com efeito, só há três formas de financiar um *déficit* fiscal: emissão de moeda, endividamento ou aumento de receitas/redução de despesas. A primeira delas é lenha na fogueira da inflação. As outras duas terão impactos conforme a avaliação de suas trajetórias futuras. Não se pode admitir que seja possível financiar indefinidamente um *déficit* crescente por endividamento, nem tampouco por elevação de impostos. Chegará um momento em que o risco de financiamento se eleva tanto que, mesmo com altas taxas de juros, não se encontrarão recursos no montante requerido, forçando uma monetização dos *déficits*.

A dinâmica do *déficit* ao longo do tempo depende de inúmeros fatores, mas que podem ser agrupados em duas dimensões distintas. Primeiro, é importante avaliar a trajetória dos *déficits* primários, isto é, a diferença entre o que é arrecadado e o que é gasto pelo setor público, sem contar as despesas financeiras relacionadas ao custo da dívida pública. Em segundo lugar, mas igualmente importante, é a avaliação da trajetória das despesas financeiras do setor público, que depende fundamentalmente das taxas de juros. A abordagem das duas dimensões é distinta, mas não se pode desvinculá-las, devido ao seu grau de interligação.

Há, contudo, uma importante consideração, quando se pretende avaliar os *déficits* do ponto de vista dinâmico. Os desequilíbrios primários são de natureza mais rígida. Seu comportamento ao longo do tempo depende, muitas vezes, de fatores institucionais, demográficos, culturais, jurídicos e, mormente, políticos. Atuar sobre eles sempre implica a definição de prioridades políticas, basicamente porque envolvem diretamente o relacionamento do Estado com a sociedade. Do ponto de vista do financiamento, contudo, a flexibilidade é maior porque, para um dado volume de endividamento, o que determinará o montante das despesas financeiras é a taxa de juros. Isto significa que as condições macroeconômicas, a conjuntura internacional e, fundamentalmente, a avaliação dos agentes econômicos

quanto ao futuro fiscal do País são fatores que influenciarão o montante dessas despesas.

Quando a trajetória de desequilíbrios primários é percebida como crescente ao longo do tempo, por razões estruturais, há um imediato impacto nas despesas financeiras, porque se eleva o custo do financiamento, associado ao seu risco crescente. Por outro lado, se as taxas de juros forem reduzidas, e com elas as despesas financeiras, há um imediato alívio nas necessidades de financiamento do setor público, significando que para uma mesma meta de *déficit* total (primário + financeiro) seria possível aliviar o lado primário, em última análise, as atividades -fins do Estado. Uma questão importante, contudo, é que, sem que se atue sobre a trajetória dos *déficits* primários, mesmo com um alívio imediato das despesas financeiras, não seria alterada a percepção de risco de longo prazo. O alívio é momentâneo e, percebido como tal, retorna a pressão sobre as taxas de juros, reduzindo a efetividade da política adotada.

Por essa razão, pode-se concluir que, do ponto de vista dinâmico, atuar sobre os desequilíbrios de natureza estrutural é o que pode garantir um alívio permanente nas despesas financeiras no longo prazo. Observe-se que as constantes incursões feitas sobre o *déficit* primário, envolvendo aumento pontual de tributos e compressão de gastos na boca do caixa, não produz o efeito desejado, porque não são percebidas como permanentes ou sustentáveis. Em última análise, somente a consolidação das noções de que há um futuro fiscal para o País, de que as despesas públicas não crescerão vegetativamente e descontroladamente, de que os passivos de longo prazo podem ser equacionados, de que a base tributária não será corroída pela informalização e sonegação e de que haverá condições efetivas para um financiamento não inflacionário da dívida pública é que permitiria uma aposta na estabilidade a longo prazo, com condições sustentáveis para o crescimento econômico.

No caso brasileiro os desequilíbrios fiscais de natureza estrutural são profundos. A rigor, a natureza do problema fiscal brasileiro transcende a mera questão tributária, revelando um forte componente de interligação e incorporando várias dimensões:

- estrutura de despesas, definição de encargos federativos e do papel do Estado;
- políticas de desenvolvimento setorial e regional e incentivos fiscais;
- aspectos federativos de competência impositiva e repartição de receitas;
- equilíbrio financeiro do setor público, no que tange ao equacionamento dos desequilíbrios estruturais, passivos de longo prazo e reforma patrimonial;
- capacidade de priorização do gasto público através da flexibilização da ação orçamentária;

- reorganização administrativa para melhor desempenho da estrutura de fiscalização e controle.

Faz parte fundamental da discussão, portanto, estabelecer os aspectos de consistência na abordagem do problema, isto é, não se pode atuar sobre cada dimensão isoladamente sem a compreensão de seus efeitos sobre as demais. Em particular, uma análise pontual tende a sobrepor distorções sobre distorções já existentes. O alívio de um problema em particular acaba por criar outro problema. Entre todos os aspectos listados, dois deles assumem grande importância atualmente: a reforma tributária e a flexibilização orçamentária, que serão abordados a seguir.

4 – Reforma Tributária

A reforma tributária tomou-se um tema importante nos debates políticos na década dos 90, após o reconhecimento quase generalizado de que a reforma tributária da Constituição de 1988 não somente tinha agravado o problema do *déficit* público, mas também criado um sistema de impostos que se mostrou ineficiente, produzindo desequilíbrios no federalismo fiscal e uma situação insustentável nas finanças do setor público brasileiro. Esta situação não permite o equilíbrio intertemporal das contas públicas, torna difícil a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis e prejudica a competitividade internacional da economia brasileira.

Longe de ser uma questão recente, o debate sobre a reforma tributária ocupa há décadas a agenda política brasileira. O processo vem evoluindo a partir de marcos históricos, como a Reforma Tributária de 1965 e as alterações promovidas pela Constituição de 1988. Caberia abordar, brevemente, a evolução da ordem tributária, ao longo do período.

A implantação do novo sistema tributário em 1965 seguiu-se de uma série de adaptações que foram descaracterizando as premissas e objetivos adotados inicialmente. As distorções daí decorrentes estimularam a discussão e a demanda por reformas no sistema, culminando no processo constituinte de 1986 e na promulgação da Constituição Federal, em 1988, que ensejou, então, uma nova ordem tributária.

Não cabe pormenorizar as alterações normativas ao longo do período 65-88, mas descrevê-las de maneira geral, quando signifiquem prováveis focos de deterioração.

Alguns pontos merecem destaque:

i) a utilização de políticas tributárias associadas a políticas de desenvolvimento foi fortemente implementada para a promoção de exportações, acumulação de capital, desenvolvimento regional e setorial, desenvolvimento do

mercado de capitais e políticas de abastecimento. Sem discutir o mérito específico de tais políticas, a discricionariedade governamental quanto às regras tributárias não é positiva e concorre para a corrosão da base tributária;

ii) o IPI federal sofreu redução em sua arrecadação ao longo do tempo a partir da concessão de inúmeras isenções associadas à essencialidade do produto e de incentivos fiscais setoriais;

iii) estímulo a exportações através da concessão de crédito-prêmio do ICMS e IPI, caracterizando subsídio, programa BEFIEIX, isenção do IRPJ para lucros obtidos na exportação;

iv) isenções a bens de capital e operações equiparadas às exportações, de forma pontual e não como regra geral;

v) criação de mecanismos de incentivos, pelo imposto de renda, a investimentos em setores e regiões específicas;

vi) utilização de variados mecanismos de incentivo fiscal para estimular o desenvolvimento do mercado de capitais, concentrados basicamente no IRPF e IRPJ;

vii) compensação nas receitas estaduais de contribuições criadas a nível federal, como ocorreu com o PIS/Pasep, de forma a manter inalterada a carga tributária global, assim como concessão de isenções sobre o ICMS por determinação federal;

viii) frequentes alterações nas regras tributárias para compensar eventuais renúncias dirigidas, reorientando a carga tributária e iniciando um processo de concentração da arrecadação em segmentos específicos de contribuintes e de elevação de alíquotas.

ix) em face da crescente complexidade do sistema tributário, elevação do custo administrativo e de cumprimento das obrigações fiscais, aumentando a relação custo-benefício da sonegação.

As distorções decorrentes da condução de política fiscal ao longo deste período não foram tão importantes na elaboração da nova ordem tributária, como o foi a questão federativa. Sem sombra de dúvidas, o maior foco de discussão se deu em torno da forma de retomar as prerrogativas tributárias e de alargar a participação dos níveis subnacionais de governo no total das receitas tributárias.

Entretanto, aspectos cruciais de distorção do sistema anterior, previstos em legislação infraconstitucional, permaneceram. Em muitos casos, ainda foram inseridos no corpo da própria Carta, tomando mais rígida a possibilidade de corrigi-los.

A nova ordem constitucional trouxe consigo, basicamente, um novo pacto federativo, centralizado primordialmente na distribuição de receitas e prerrogativas tributárias e muito menos na distribuição de despesas e encargos entre os níveis

de governo.

Esse desbalançamento, que se deu mais intensamente sob o ponto de vista federal inicialmente, gerou a necessidade de adaptações frequentes e emergenciais na legislação tributária federal, para compatibilizar o atendimento dos encargos federais com as necessidades de condução de uma política econômica consistente com a estabilização. Ao longo do tempo, os desequilíbrios propagaram-se para todo o sistema, atingindo também as finanças estaduais e municipais.

Esse processo induziu o agravamento das distorções trazidas do sistema anterior, com características específicas oriundas da nova disposição federativa e da nova regra de repartição de receitas. Pode-se citar alguns desses pontos:

i) impostos de grande importância fiscal para o nível federal, como o IR e o IPI, são intensamente partilhados com os demais níveis de governo, induzindo uma perda de incentivo para a recomposição de suas bases, assim como uma centralização de esforços arrecadatórios sobre contribuições calcadas em bases de caráter cumulativo e de baixa eficiência econômica, apesar de relativa funcionalidade;

ii) a elevação dos encargos de natureza assistencial, associados à rigidez orçamentária ligada às vinculações de receita, motivou uma elevação da utilização de contribuições, através da elevação de alíquotas, aumentando o incentivo à informalização em mercados específicos, assim como aumentando a participação relativa desses tributos no total das receitas federais;

iii) a sobreutilização dessas bases cumulativas ensejou aumento da carga tributária não desonerável das exportações brasileiras, concorrendo para a redução de sua competitividade internacional;

iv) a noção de transitoriedade de regras tributárias se acentuou, a partir da noção de desequilíbrios fiscais permanentes associados a medidas emergenciais de ajuste, criadas quase que anualmente;

v) a ampliação das prerrogativas tributárias de Estados e Municípios, se correta sob o ponto de vista federativo, ensejou desuniformidade de regras difícil de compatibilizar, diante do conflito de interesses entre as unidades federativas. A chamada "guerra fiscal" se acentuou, contribuindo para a deterioração das bases tributárias recém conquistadas;

vi) os critérios de repartição de receitas em vigor têm contribuído para uma pulverização excessiva desses recursos, através do incentivo implícito à criação de novas unidades federativas, muitas vezes sem a menor viabilidade de auto-sustentação e a dependerem da transferência de recursos federais, assim como têm desestimulado a utilização de receitas próprias;

vii) a complexidade do sistema tributário em nada foi reduzida, se não foi

aumentada, a partir da constante imprevisibilidade de regras a que estão sujeitos os contribuintes;

viii) a alegada regressividade do sistema anterior não foi efetivamente reduzida. Ao contrário, a tributação indireta foi elevada nos três níveis de governo, sem uma discussão de sua adequação aos princípios de equidade.

Atualmente, a consciência da necessidade de reformas no sistema tributário está ligada a duas razões básicas:

- 1) Necessidade de recomposição da base tributária;
- 2) Adequação do sistema ao novo contexto internacional.

O problema da recomposição da base tributária está menos ligada à necessidade de elevação de receitas e mais na reversão do processo de deterioração da base tributária. O atual sistema tem mostrado uma tendência ao esgotamento das possibilidades de elevação pontual de arrecadação sem que se incorra em sobretaxação. Este problema está ligado a uma série de fatores, entre os quais:

- i) elevada renúncia fiscal para o atendimento a múltiplos objetivos;
- ii) desuniformidade de alíquotas e estreitamento de bases tributárias que concorrem para a elevação da guerra fiscal;
- iii) incentivos econômicos à informalização decorrentes de um processo de elevação de alíquotas e concentração de arrecadação, que reduzem a relação custo-benefício da sonegação;
- iv) incompatibilidade da estrutura de fiscalização com as necessidades do sistema, descompasso este que promove o processo de estreitamento da base tributária e utilização de bases de fácil manejo operacional, mas de baixa eficiência econômica, como o faturamento, por exemplo;
- v) constante necessidade de recursos no curto-prazo, caracterizando um enfoque emergencial que induz a constantes alterações na regra do jogo, trazendo um aspecto de transitoriedade ao sistema.

O objetivo de adequação do sistema tributário ao novo contexto internacional está ligado a diversos aspectos que vêm crescendo de importância a partir do processo de integração econômica em curso nas últimas décadas, entre os quais:

- i) o acirramento da competição internacional e a necessidade de estabilização da política cambial reduziram fortemente a margem para a existência de efeitos tributários diretos e, principalmente, indiretos, no preço final dos produtos exportados;
- ii) a penalização da formação de capital é incompatível com as necessidades de elevação do investimento;
- iii) as constantes modificações das regras tributárias são fator de redução da atratividade a investimentos externos, pelas incertezas inerentes à condução

da política fiscal;

iv) o processo de integração regional – Mercosul * e, posteriormente, as adaptações às novas regras do GATT, que reduzirão progressivamente a proteção efetiva do comércio exterior, demanda adaptações do sistema tributário para que não haja grandes descompassos entre os sistemas, sob pena de haver um movimento de saída de capitais, mormente de risco, para outros países.

Observe-se que as pressões de curto prazo no sentido de elevação de arrecadação tornam-se incompatíveis com uma reforma tributária abrangente. Os recorrentes ajustes emergenciais, frutos da própria incapacidade de promover reformas mais profundas, criam maiores restrições sobre o sistema, aumentando sua ineficiência e seu nível de distorção.

5 – Flexibilização Orçamentária

A excessiva rigidez orçamentária é hoje um dos maiores problemas do setor público. O grande grau de vinculação de receitas e o elevado montante de despesas incompressíveis por razões de natureza constitucional ou legal dificultam enormemente a capacidade de ajuste por redução de despesas, assim como minimizam o impacto de um esforço fiscal no lado das receitas. Além disso, criam uma dinâmica ineficiente na gestão do gasto público, o que tende a promover o aumento de despesas ao invés de premiar o administrador austero. Retiram do Poder Legislativo a capacidade de priorizar as despesas conforme as demandas sociais. Finalmente, contribuem para alimentar a crença de que a busca de um equilíbrio fiscal e da estabilidade econômica implica necessariamente em arrocho nos gastos sociais.

Há de se compreender, inicialmente, que para tudo há uma razão. Não é de graça que a Constituição Federal está repleta de vinculações e restrições. Na tradição brasileira, sempre foi problemático o nível de interferência do Poder Executivo na gestão orçamentária, a manipulação arbitrária de recursos e a negociação escusa para a liberação condicionada de verbas. Muitas vezes projetos prioritários eram abandonados, áreas de grande importância social deixadas à míngua, entre outras distorções. A tentativa de estabelecer prioridades mais permanentes, independentes da interferência do Executivo de plantão, sempre foi uma opção de garantir um mínimo de continuidade na administração dos recursos públicos.

Se este expediente é importante quando se toma cada área específica isoladamente, é absolutamente improdutivo na perspectiva do orçamento como um todo. Primeiramente, se algumas áreas ficam protegidas, outras ficam completamente à mercê dos cortes que, inevitavelmente, acabam ocorrendo em maior grau sobre as despesas consideradas flexíveis. A reação de criar novas vinculações é

natural, mas demonstra mais uma vez a irracionalidade do método. Não há como imaginar todo o orçamento rígido, já que alguma margem de manobra deverá haver.

Um outro aspecto importante é que o gestor público não tem o menor incentivo a reduzir despesas ou torná-las mais produtivas. Independentemente do desempenho, a cada ano os recursos estão garantidos, conforme a arrecadação. Se um esforço fiscal é feito pela sociedade, tendo em vista objetivos macroeconômicos, por exemplo, necessariamente aumentarão os gastos vinculados, a despeito de sua prioridade. Se um administrador eficiente conseguir cumprir suas metas com economia de recursos, este excedente não poderá ser aproveitado em outras áreas que deles necessitem. Naturalmente, a tendência é que nunca sobrem recursos e tudo sempre seja considerado prioritário. O pior, contudo, é a total impossibilidade de realocação de prioridades, em relação ao que determinou o legislador em tempos passados, ainda que isto seja absolutamente necessário.

A tendência a um maior endividamento público é óbvia. Como os recursos do setor público são escassos, qualquer restrição ou limitação ao volume total de gastos, com objetivos macroeconômicos, acaba por penalizar muito mais a sociedade do que se deveria, se fosse possível fazer uma realocação mais racional dos gastos. Enquanto algumas áreas permanecem intocadas, com sobra de recursos, outras sofrem restrições insuportáveis. No limite, acaba-se afrouxando as restrições, comprometendo as metas orçamentárias estabelecidas e aumentando o endividamento.

Independentemente do mérito de determinado gesto ou não (em última análise, todos serão sempre prioritários no entender de seus beneficiários), proliferam exemplos de distorções no caso brasileiro. Em particular, muitas das rubricas consideradas flexíveis são atividades-fim do Estado, como saúde, transportes, reforma agrária, subsídios agrícolas e industriais e investimentos em geral. São incompressíveis os encargos de pessoal, os benefícios previdenciários, os recursos para o BNDES, as verbas da educação, entre vários outros. Em particular, se por razões diversas que não cabe aqui discutir, a folha de pessoal de uma unidade federativa atingir mais de 80% da receita líquida, pouco se pode esperar fazer sem a utilização de expedientes de endividamento ou de elevação de tributos. Se ficam recursos ociosos no BNDES, à busca de projetos para financiar, nada pode ser feito em relação à falta de verbas para hospitais ou escolas.

Tais dilemas acabam por criar uma falsa dicotomia entre estabilidade econômica e gastos sociais. A busca de um equilíbrio fiscal primário intertemporal como meta macroeconômica apenas define o quanto se pode gastar, mas não onde se deve gastar. Em um quadro em que houve grande elevação de receitas em

termos reais, metas de equilíbrio fiscal de hoje não deveriam restringir mais a área social do que no passado. Cabe verificar, fundamentalmente, que despesas primárias se elevaram em termos reais neste mesmo período. Assumir que o problema decorre somente da elevação das despesas financeiras é aceitar, implicitamente, que as tarefas do Estado só podem ser cumpridas através do endividamento público. Na verdade, a restrição ocorreu nas próprias contas primárias.

Vale ressaltar que, nos tempos de inflação desenfreada, a desvinculação de recursos no orçamento se dava de maneira compulsória, aumentando a margem de manobra do Executivo. Bastava não conceder um reajuste salarial por alguns meses, protelar o pagamento de algumas despesas para o outro exercício, ou deixar precatórios se deteriorarem em termos reais que as contas se ajustavam, apesar de toda a injustiça aí implícita. Com a estabilidade, esta flexibilidade tem que ocorrer por realocação de prioridades e eficiência gerencial, processo que deve ser construído a partir de novas regras orçamentárias.

Evidentemente, há muito mais por trás de uma má gestão dos recursos públicos do que a rigidez orçamentária. O fato é que, com regras que incentivam o endividamento, a elevação dos gastos e a criação de "ilhas da fantasia" no setor público e inibem a austeridade e a eficiência na administração de recursos, há muito mais dificuldade de se estabelecer uma disciplina fiscal. Em particular, mesmo que se suponha que haja um determinado governo cujas prioridades sejam mais voltadas para a sociedade, haverá pouca margem de manobra para que este possa implementá-las. Recuperar a capacidade de realocar despesas é uma tarefa que passa pela maior participação do Poder Legislativo na determinação das prioridades orçamentárias. Idealmente, as vinculações devem ser temporárias e explicitadas, associadas a projetos e metas constantes em lei, sujeitas a revisões por critérios de desempenho, tarefa que só pode ser exercida pelo Congresso Nacional. Adicionalmente, não cabem estruturas particulares de despesas, que tenham vida própria e cresçam independentemente da vontade do gestor público. Há muito o que fazer neste sentido.