

Abaixo a repressão fiscal

Gustavo H. B. Franco

O fracasso do esforço fiscal empreendido em fins de 1997 (o "Pacote 51") teve consequências desastrosas para a nossa economia e o seu aspecto mais perturbador é que não se tem uma explicação clara para o que ocorreu. Como é que uma "melhoria" nas contas públicas de 2,5% do PIB se tornou uma "piora" maior que a melhoria proposta ? Como pode ser ?

O interesse na pergunta não é apenas acadêmico pois o mesmo vírus que corroeu aquele esforço pode operar agora e prejudicar o programa fiscal ora em andamento. Na verdade, alguns sintomas desse mesmo vírus foram detectados quando se ouviu de alguns parlamentares, especialmente depois da votação em segundo turno da CPMF na Câmara, algo como "o ajuste fiscal acabou", ou "está feito". Foi exatamente assim que começou a ruína do pacote fiscal de 1997. E desta vez não podemos falhar.

O pacote de 1997 falhou porque nossas instituições e práticas ligadas à confecção e execução do orçamento público, nas três esferas de governo, são primitivas, profundamente inadequadas ao nosso tempo, e trazem vieses no sentido do déficit muito difíceis de serem evitados. Pacotes feitos dentro desse quadro institucional terão sempre poucas chances de funcionar. Nossa disciplina orçamentária é a Lei 4320, feita em 1964, quando a contabilidade pública não era bem desenvolvida como disciplina e os efeitos da inflação sobre as contas públicas eram incompreensíveis. Ademais a Lei 4320 foi feita por contabilistas que, por decoro profissional, apenas sabem fazer orçamentos equilibrados, mesmo que para isso tenham de definir o endividamento público, ou as emissões de moeda, como "receitas de capital".

As distorções da Lei 4320, que foram muito agravadas pela inflação, contribuíram muito para que os orçamentos no Brasil deixassem de ser instrumentos de política fiscal e se tornassem conjuntos idiossincráticos de procedimentos burocráticos, sem lógica econômica, destinados a reger o modo de se executar o gasto público. Há muitos anos que os orçamentos públicos são irrealistas, e mais grave, são instrumentos do inimigo, ou seja, oferecem armas para acentuar o descontrole fiscal. Depois da estabilização nós ganhamos em transparência, mas não conseguimos avançar no sentido de tornar os orçamentos instrumentos de controle fiscal. Esta é a tarefa básica da Lei de responsabilidade Fiscal ora em preparação.

Historicamente, o fato de os orçamentos serem leis que autorizam gastos (mas sem garantir que os mesmos sejam executados) resultou em um incentivo poderoso para o inchaço do lado da despesa. Afinal, se é apenas uma autorização, e se a execução vai depender mesmo é do Decreto de Programação, ou do Secretário do Tesouro, por que não colocar no orçamento a **opção** de executar se o governo assim o desejar ? Como negar ao Governo este Poder ? E como negar espaço às emendas dos senhores parlamentares se eles sabem que o Orçamento que já vem do Executivo é inflado, e que boa

parte do que não é despesa de pessoal e juros, tem reduzidas chances de ser executado ? Por que não acomodar mais um bilhão ou dois de emendas para acalmar a "base", mesmo sem promessa alguma quanto à execução ? Como disse recentemente uma autoridade, acerca da aprovação do orçamento de 1999, sai mais barato colocar as emendas que arrumar uma briga com a "base".

Diante dessa situação, o Tesouro não tem muita alternativa: o orçamento que tem diante de si traz embutido um déficit inadmissível, e nessas condições, de fato, faz o possível para não iniciar nada novo, se já começou, não continua, se continuou não termina, e quando termina, não paga. A isso dá-se o nome de Repressão Fiscal. Sua característica básica é a compressão de um gasto que já nasceu, já existe na lei, já tem amigos e interesses associados, já está pela metade em muitos casos e têm pernas para correr atrás do Secretário do Tesouro onde quer que ele for.

Num sistema onde o instrumento básico de política fiscal é a repressão fiscal, qualquer aumento de receita eleva a capacidade de se atender a essas obrigações reprimidas e destrói a única boa desculpa de todo tesoureiro diante de uma obrigação líquida e certa: não há dinheiro. Como o dinheiro apareceu, os pedidos se avolumam, os pleitos são legítimos e regulares, e os atrasados, às vezes, são vergonhosos. O dinheiro acaba desaparecendo como gota d'água na panela quente.

A lição do "Pacote 51" é simples e dura: no atual regime fiscal, é alta a probabilidade de novos impostos gerarem despesa em igual montante e com um agravante, a complacência. Como o pacote "resolveu" o problema então podemos relaxar e, quem sabe, liberar outras tantas coisas, ou criar novos programas e relaxar ainda mais os controles agora que tudo está "em ordem". A Nação deve se preocupar quando houve dizer que "o ajuste fiscal está completo", como se ouviu depois da votação em segundo turno da CPMF na Câmara. Não está. O ajuste fiscal é uma disciplina para o resto da vida. Deve ser permanente e institucionalizado, seus desvios corrigidos por mecanismos automáticos, e os responsáveis pelos desvios tratados como criminosos. O desajuste fiscal significa a cobrança de um imposto: ou sobre o pobre através da inflação, ou sobre as futuras gerações através da dívida pública.