

GUSTAVO H. B. FRANCO

Repressão fiscal



A Nação deve ficar muito preocupada quando ouve dizer que o "ajuste fiscal está feito"

O fracasso do esforço fiscal empreendido em fins de 1997 (o "Pacote 51") teve, como se sabe, consequências devastadoras sobre a nossa economia e seu aspecto mais perturbador é que não se tem, de fato, uma explicação muito boa para o que ocorreu: como uma "melhoria" nas contas públicas de 2,5% do PIB se tornou uma "piora" maior até que a melhoria proposta?

O interesse sobre o que se passou nada tem de acadêmico: o mesmo vírus que corroeu aquele esforço pode estar ainda bem vivo e pode, perfeitamente, atacar o programa fiscal ora em andamento. Na verdade, alguns sintomas semelhantes têm sido detectados, especialmente a partir de declarações oriundas de alguns parlamentares dando conta que "o ajuste fiscal acabou" ou "está completo". Foi exatamente assim que começou a ruína do pacote fiscal de 1997, e desta vez não podemos falhar.

O "Pacote 51" fracassou por diversos motivos, que podem ser resumidos na evidente incapacidade do Estado de controlar seus gastos, o que, por sua vez, é resultado inequívoco de nossas primitivas e inadequadas instituições associadas à confecção e execução do orçamento público, e nas três esferas de governo. Nossa disciplina em matéria orçamentária é a Lei n.º 4.320, de 1964, época em que se conhecia pouco sobre os efeitos da inflação sobre as finanças públicas e a contabilidade pública não tinha ainda registrado os avanços das três décadas que se seguiram. A Lei n.º 4.320 foi feita por contabilistas, que, por decoro profissional, apenas sabem fazer orçamentos equilibrados, mesmo que para isso tenham de definir o endividamento público e as emissões de moeda como "receitas de capital". É importante notar que, com essa definição aparentemente inocente, o que se faz é confundir "receita" com "financiamento do déficit" e, com is-

so, manter oculto o próprio déficit. Assim sendo, o que os contabilistas encobriram em nome da elegância conceitual de sua doutrina resultou em subtrair desse nosso sistema orçamentário a capacidade de informar ao distinto público o número mais importante e mais representativo da política fiscal de um país: o valor do déficit orçamentário.

Durante os últimos 30 anos, o Brasil não foi informado do déficit público embutido no orçamento e o Congresso jamais se deu conta ou jamais se interessou em saber que aprovava orçamentos com imensos déficits embutidos.

Ao longo dos anos 1980, os economistas do governo começaram a estimar o déficit de uma forma indireta, observando que as variações no endividamento público devem ser idênticas ao déficit. Variações nos estoques (no patrimônio) devem ser iguais aos fluxos (o prejuízo ou lucro). E, desde então, vimos aperfeiçoando essa maneira de medir o déficit pelo seu financiamento, ou seja, "por baixo da linha".

Nos dias de hoje já é possível também aferir o déficit olhando os fluxos "acima da linha", ou seja, as receitas e as despesas efetivamente observadas. Essa medição, contudo, guarda pouca relação com os números do orçamento que se está a executar. Na verdade, é extraordinário que não apenas a medição, mas também o combate ao déficit sejam práticas estranhas à dinâmica do processo orçamentário. Com efeito, o orçamento, em vez de instrumento de política fiscal, se tornou uma arma do inimigo, ou seja, um instrumento a facilitar o descontrole fiscal, pois não são mais que rotinas burocráticas para regrar o gasto público (no tocante a procedimentos administrativos), que pouco ou nada dispõem sobre o equilíbrio fiscal. As Leis de Diretrizes Orçamentárias até produziram avanços no sentido de restringir a irresponsabilidade,

mas não mudaram o caráter básico do processo definido pela Lei n.º 4.320.

Ao longo do tempo se verificou que o fato de os orçamentos serem leis que autorizavam gastos (sem garantias quanto à execução) resultou num poderoso e consistente incentivo para o inchaço no lado das despesas. Afinal, se é apenas uma autorização, e se a execução vai depender mesmo é do Tesouro (e Secretarias de Fazenda, no caso dos Estados e municípios), por que não colocar no orçamento a opção de executar, caso o governo se interesse em fazê-lo? Como negar ao Executivo esse poder? E como negar espaço às emendas dos srs. parlamentares, se eles sabem que o orçamento que vem do Executivo é inflado e boa parte do que não é despesa de pessoal e juros tem chances muito reduzidas de ser executada? Por que não acomodar, então, mais 1 bilhão ou 2 de emendas para acalmar a "base", mesmo sem promessa alguma quanto à execução? Como disse recentemente uma alta autoridade do Congresso, aconselhando o Executivo acerca da aprovação do Orçamento de 1999, sai mais barato colocar as emendas que arrumar uma briga com a "base".

Diante dessa situação, que se repete ano a ano (com progressos, é verdade, mas ainda insufi-

cientes para mudar a natureza do processo), o Tesouro não tem muita alternativa: o orçamento que tem diante de si é inadministrável e, como não há o que fazer no tocante a despesas de pessoal e juros, a "marreta" deve incidir sobre o chamado OCK (codinome para "outros custeos e capital"). A política é simples: não iniciar nada de novo; se já começou a obra, não continuar; se continuar, não terminar; e, quando terminar, não pagar. A isso se dá o nome de *repressão fiscal*. Sua característica básica é a compressão artificial de um gasto que já nasceu, já adquiriu existência legal por meio de uma dotação orçamentária, já arrumou diversos amigos, já está pela metade em muitos casos e tem pernas para correr atrás do secretário do Tesouro, onde quer que ele vá.

Deve ser claro que, num sistema em que o instrumento básico de política fiscal é a repressão fiscal, qualquer aumento de receita, por qualquer motivo que seja, destrói a única desculpa respeitável de todo tesoureiro diante de uma obrigação líquida e certa, a falta de dinheiro. Como o dinheiro apareceu, os pleitos são perfeitamente legítimos e os atrasados, por vezes, vergonhosos, o dinheiro acaba desaparecendo como uma gota d'água na frigideira quente.

A lição do "Pacote 51" é simples e dura: no atual regime fiscal, e na vigência da Lei n.º 4.320, é alta a probabilidade de novos impostos, ainda mais quando vinculados, gerarem despesa em igual montante, e com importante agravante, a complacência. Como o "Pacote 51" provocou a sensação de que "o problema foi resolvido" (exatamente como se observa agora, terminada a votação das medidas fiscais do programa com o FMI), acabou gerando liberalidades, e o sentimento de que podemos relaxar, quem sabe criar uns programas novos, agora que as contas estão "em ordem".

A Nação deve ficar muito preocupada, portanto, quando ouve dizer que o "ajuste fiscal está feito".

