

Título do capítulo UM MÉTODO PARA AS REFORMAS

Autores (as) Ricardo Varsano

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Um Método para as Reformas*

Ricardo Varsano**

A despeito de todo o esforço já desenvolvido no sentido de equilibrar as finanças públicas, não foi possível até aqui realizar o tão reclamado ajuste estrutural do setor público, que significa bem mais que igualar receitas e despesas. Para que este se complete, será necessário que se realize uma grande reforma do Estado brasileiro, um processo político de longa duração que, somente se conduzido com muito afinco, talvez possa ser completado no tempo de um mandato presidencial.

Na atualidade brasileira, cada uma das reformas que vêm sendo discutidas não pode ser encarada como fato isolado. Elas devem ser vistas como componentes desse processo maior de ajuste estrutural. A reforma tributária, aí incluída a do financiamento da Seguridade Social, contrapõe-se a todas as demais por lidar com o financiamento das atividades do governo, enquanto as outras, do ponto de vista fiscal, se refletem em maiores ou menores gastos ou na mudança de seu perfil.

Em tese, o início da vigência integral de um novo sistema tributário deveria ser o coroamento do processo de redefinição do Estado. Isto porque somente após definidas as funções que o Estado desempenhará e a divisão das atribuições entre os três níveis de governo é que se torna possível ter noção mais precisa do nível de dispêndio necessário para desempenhá-las e, conseqüentemente, da carga tributária adequada e da repartição razoável dos recursos entre as três esferas de governo.

* O autor agradece a Aloísio Barboza de Araújo, Paulo Tafner e Renato Villeia pelos comentários a uma versão preliminar do trabalho.

** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

Mas, para que se defina o papel do Estado, é necessário que se conheça o esforço fiscal que a sociedade se dispõe a fazer (ou seja, o montante de recursos que o sistema tributário é capaz de carrear para os cofres públicos) e, para que se determine a divisão de atribuições entre as diferentes esferas de governo, é preciso que se saiba a parcela dos recursos públicos que caberá a cada uma.

Isto lembra a questão do ovo e da galinha. Quem vem primeiro? No caso aqui tratado, a solução é, felizmente, óbvia: os projetos de redefinição do Estado e da tributação que lhe financia deveriam ser concebidos simultaneamente e de forma integrada. Do contrário, é alto o risco de incompatibilidade entre as funções atribuídas ao Estado e o financiamento previsto para a sua execução. Os resultados deste desequilíbrio estrutural são a inflação, a insuficiência, em qualidade e quantidade, dos serviços públicos e as frequentes alterações introduzidas no sistema tributário com o objetivo de aumentar a receita, que não raro pioram a sua qualidade. A disfunção do Estado contamina toda a economia.

Esta é claramente a situação atual do Brasil. O sistema tributário criado pela Constituição de 1988 foi concebido em uma das comissões da Assembléia Nacional Constituinte, enquanto em outras discutiam-se simultânea e fracionadamente as atribuições do Estado. Assim, o sistema tributário cumpriu o papel que poderia cumprir por si só, satisfazendo o objetivo de desconcentrar os recursos fiscais e, com eles, o poder político. Mas o sistema não é adequado ao tamanho do Estado implicitamente definido pela Constituição, nem a definição deste, por sua vez, fundamentou-se em uma previsão realista da disponibilidade de recursos para o financiamento das ações do governo. O resultado é que tanto o papel do Estado como o sistema tributário definidos na Constituição de 1988 já nasceram inadequados à realidade brasileira.

Em um ambiente autoritário, como aquele em que foram realizadas as reformas da década de 60, o papel a ser desempenhado pelo Estado e o sistema tributário a ele adequado podem ser definidos por um pequeno grupo reunido em gabinetes. Os objetivos são fixados pelo grupo, sem que haja consulta aos representantes dos diversos segmentos da sociedade ou participação das agremiações políticas. Os conflitos distributivos não precisam ser levados em conta, e mesmo a ordem de prioridade dos objetivos é mais facilmente resolvida. A compatibilidade entre os gastos públicos e seu financiamento é, a não ser que haja um erro técnico, assegurada pela elaboração de um projeto integrado que é implementado sem a ingerência do Poder Legislativo.

A facilidade de procedimentos tem como contrapartida o custo de não se ouvirem as demandas da sociedade e, conseqüentemente, a alta probabilidade de não atendê-las. As prioridades definidas nos gabinetes da década

de 60 resultaram no chamado “milagre brasileiro”. Sabe-se, porém, que o custo de não se ouvir a sociedade é representado por um milagre ainda maior: uma parcela considerável da população, estimada atualmente em cerca de 16 milhões de pessoas, tem conseguido sobreviver, já por três décadas, com renda inferior ao nível de indigência.

Na sociedade democrática, as definições dos objetivos nacionais, das funções do Estado e de seu financiamento deveriam, em princípio, resultar de um amplo debate nacional. Foi o que tentou fazer a Assembléia Nacional Constituinte, que, no entanto, ao fracionar a discussão, criou uma carga de atribuições para o Estado incompatível com a capacidade de financiá-la.

Posteriormente, o debate sobre o Estado brasileiro foi reiteradamente proposto e invariavelmente protelado. Já no Governo Itamar Franco, a “Agenda Brasil” — fórum criado com esta finalidade a partir da oportunidade, propiciada pela discussão da lei da política salarial, de congregar representantes dos diversos segmentos da sociedade — pretendeu debater o tema globalmente. A iniciativa não conseguiu se sustentar. São várias as causas do seu insucesso. Uma delas, como ficou claro à época, é que o tempo necessário para concluir um debate desta magnitude é incompatível com aquele de que dispõem os recursos humanos qualificados que representam tanto o governo como as entidades da sociedade nesta discussão. O tempo escasso dos executivos do governo e do setor privado acaba sendo alocado prioritariamente às preocupações de curto prazo — que não podem esperar —, esvaziando o debate.

Assim, o país chegou ao processo de revisão constitucional, iniciado em outubro de 1993, sem que houvesse um projeto de reforma do Estado que pudesse orientar a discussão no Congresso. O processo de revisão — atropelado pelos fatos políticos criados pela CPI do Orçamento e ante, de um lado, a oposição de alguns partidos políticos à sua realização e, de outro, a inércia do Poder Executivo e da maioria dos parlamentares que, no discurso, se diziam a seu favor — terminou sem que o seu tema mais importante fosse sequer debatido. O problema continua sem solução, com o agravante de que, a menos que os políticos descubram a forma de realizar uma nova revisão, ficou muito mais difícil redefinir o Estado brasileiro com a necessária consistência entre gastos e receitas.

A impressão que fica, quanto à possibilidade de construir um projeto viável de Estado a partir de um debate global do tema, é bastante negativa. Pode-se conjecturar que há dificuldades talvez insuperáveis, tanto de natureza política como administrativa, para a organização e condução de um debate ao mesmo tempo amplo, profundo, global e compromissado com o objetivo de gerar um projeto completo para o Estado brasileiro. Na melhor das hipóteses, tais debates transformam-se em exercícios acadêmicos que podem

oferecer subsídios úteis à formulação do projeto, mas não são capazes de gerá-lo.

Uma alternativa igualmente democrática seria o projeto fazer parte — explicitamente — da plataforma eleitoral de um candidato à Presidência da República que, uma vez eleito, buscaria a sua implementação, respaldado pelo voto popular. Uma variante, talvez menos satisfatória do ponto de vista de prática democrática, porém mais viável devido à maior disponibilidade de recursos e informações, seria a elaboração do projeto pelo Poder Executivo. A proposta seria posteriormente ajustada ao longo da discussão no Congresso, em busca da maioria que assegurasse a aprovação das Emendas Constitucionais necessárias.

É grande o risco de que, ao longo de sua tramitação no Congresso, o projeto venha a sofrer mutilações que lhe privem de sua consistência. Para efeito de ajuste fiscal estrutural, não importa o tipo e tamanho de Estado que resulte do processo político, mas é essencial que ao nível de gastos implícito na proposta corresponda uma previsão consistente de financiamento. Em um projeto de tamanha envergadura é difícil garantir a compatibilidade entre despesas e receitas, globais e por esfera de governo, em meio a um processo legislativo onde milhares de emendas são apresentadas, discutidas e votadas e no qual os interesses privados tentam — e não raras vezes conseguem — sobrepujar o interesse público. A Constituição de 1988 é prova cabal a favor do argumento apresentado neste parágrafo.

O que foi até aqui exposto sustenta a suspeição de que os sucessivos adiamentos da solução do problema de desajuste estrutural do setor público — a despeito da unanimidade a respeito de sua urgência — não se devem exclusivamente aos fatores usualmente apontados como responsáveis: as divergências quanto à forma de solucioná-lo e a desorganização das relações políticas que reina no país nos últimos anos.

Há, aparentemente, um problema de método. Em um ambiente democrático, é praticamente impossível elaborar e enviar ao Congresso um projeto completo de reforma do Estado e lograr a aprovação sem que sua consistência seja quebrada. De um lado, debates amplos são incapazes de gerar um projeto completo e consistente; e, de outro, mesmo projetos parciais de reforma preparados pelo Poder Executivo, bem mais limitados do que o necessário para realizar o ajuste estrutural do setor público, têm sofrido tamanha mutilação durante o processo legislativo que se tornaram de pouca valia até mesmo para o ajuste fiscal de curto prazo.

Se, para realizar a reforma do Estado, é necessário escolher entre rejeitar a democracia (já houve quem propusesse “apagar as luzes, fazer rapidamente as reformas e acendê-las de novo”) ou buscar outro método, a segunda alternativa é certamente a preferível.

Uma abordagem alternativa que permite fracionar — e, conseqüentemente, viabilizar — o debate é entender a expressão “reforma” como designativa de um processo, ou seja, de uma ação contínua a ser desenvolvida ao longo do tempo, e não como o projeto consolidado a ser algum dia apresentado ao Congresso. Nesta linha de ação, o projeto final é resultado do próprio processo — técnico e político — e não algo preconcebido. Um projeto global originalmente esboçado deve ir sendo detalhado e aos poucos implementado, na medida em que as condições políticas — que são cambiáveis e podem ser construídas — sejam favoráveis à discussão de um dado tema. Ao mesmo tempo, o projeto vai se modificando ao longo do processo, adequando-se face aos resultados já obtidos, de forma a assegurar a consistência ao seu final.

A abordagem aqui proposta requer uma estratégia de ação bem traçada e um grande poder de coordenação técnica. A reforma do Estado precisa ser tratada como um programa de governo, com efetivo respaldo político do Presidente da República e quadro de pessoal próprio, com alto nível de qualificação, composto por técnicos, consultores jurídicos e negociadores políticos dedicados exclusivamente a esta tarefa. Ao invés da tradicional “comissão de reforma”, é preciso criar no corpo do governo “grupos permanentes de aperfeiçoamento”. Inicialmente, sob coordenação centralizada, eles cuidariam da reforma; posteriormente e para sempre, de forma descentralizada, seriam responsáveis pelo aperfeiçoamento contínuo dos serviços prestados pelo setor público. Estes grupos seriam os interlocutores técnicos do Poder Executivo Federal junto aos governos estaduais e municipais e ao Congresso Nacional.

Este método para as reformas facilitaria a sua condução política e evitaria que mutilações sofridas ao longo do processo legislativo privassem o projeto global final da compatibilidade necessária entre a despesa pública e seu financiamento. A consistência do produto final ficaria muito mais dependente do controle técnico do que do processo político, embora sua natureza fosse determinada primordialmente pelo último, como deve ser em uma democracia.

Como a estabilização definitiva da economia brasileira depende fundamentalmente da realização do ajuste estrutural do setor público, a política macroeconômica terá, enquanto ele se processa, a ingrata tarefa de assegurar a estabilidade em um ambiente potencialmente instável. A abordagem aqui proposta — realizar progressivamente o ajuste estrutural — atua no sentido de facilitar a condução da política macroeconômica, posto que reduz gradualmente o desequilíbrio potencial do setor público. Por outro lado, as medidas adotadas visando a manutenção do equilíbrio das contas públicas

no curto prazo devem ser convergentes com as propostas contidas no projeto de reforma em vigor naquele momento.

O principal risco, caso se adote esta abordagem para tratar o problema de ajuste estrutural, é o processo ficar inconcluso. Para minimizá-lo, é importante que haja um cronograma flexível mas que assegure que, mesmo havendo atrasos, sua duração não exceda a do mandato presidencial.

O processo de reforma aqui proposto requer que se prepare um projeto inicial. Ele precisa ser pouco mais que um esboço do que se pretende sejam as características do produto final, ou seja, um delineamento das funções que o Estado teria, da divisão de atribuições e do novo sistema tributário (observado o equilíbrio entre despesas e receitas) caso a proposta original pudesse ser mantida ao longo do processo. O conhecimento já existente, acumulado nos trabalhos e ao longo dos debates já realizados sobre o tema, associado à prévia definição de objetivos a serem atribuídos às propostas de mudança, permite que se desenhem as grandes linhas do que seria o projeto original em pouco tempo.

Os objetivos das mudanças devem ser explicitados no projeto inicial, que deve ser apresentado à sociedade, debatido com seus diversos segmentos e modificado em função das sugestões que sejam oferecidas. Os governos estaduais e municipais e os parlamentares devem ser considerados interlocutores privilegiados e, na medida do possível, transformados em “sócios” do projeto inicial e das alterações que serão introduzidas ao longo do processo.

Não obstante os discursos ideológicos em contrário, parece haver limites claros para a expansão ou redução da carga tributária no Brasil. De um lado, dificilmente o Estado brasileiro, por mais eficiente que seja sua administração, será capaz de produzir ações relevantes para a sociedade, caso não possa dispor nos próximos 10 anos, pelo menos, dos cerca de 23 a 25% do PIB que vem arrecadando historicamente. Uma carga tributária inferior levaria o setor público à paralisia, transformando toda a despesa de sua manutenção em mero peso morto para a sociedade. De outro lado, dados o nível e a distribuição da renda e a organização do sistema econômico do país, o governo não conseguirá, por maior que seja o esforço da administração fazendária, extrair da sociedade financiamento compulsório para suas ações superior a 30 e 32% do PIB. Complementarmente, as condições políticas não recomendam que se imagine que a distribuição dos recursos públicos entre os três níveis de governo possa sofrer alterações radicais em relação à atual no futuro próximo.

Assim, a realidade presente fornece um balizamento para as propostas viáveis de tamanho do Estado brasileiro e de divisão de atribuições entre União, estados e municípios. Um sistema tributário bem-concebido, consti-

tuído por impostos de base ampla, como os impostos sobre a renda e sobre o valor adicionado, pode ser calibrado ao longo do processo de reforma para fornecer o financiamento adequado ao Estado que venha a ser nele definido.

Não faltam idéias para a preparação dos projetos iniciais de reformas setoriais, algumas delas apresentadas nos demais artigos deste volume. Falta somente a resolução política de dar início de imediato a tal processo, ao invés de perder mais tempo e trabalho criando e enviando ao Congresso novos “emendões”, que, quando muito, resultarão em novos projetos inconsistentes — logo, inviáveis — de Estado.