

## **FORUM**

### **O NOVO PACTO FEDERATIVO**

- **Revisão Constitucional e Agenda Mínima**
- **Reforma Fiscal, Inflação e Sociedade**

João Paulo dos Reis Velloso

## **FORUM**

### **O NOVO PACTO FEDERATIVO**

- **Revisão Constitucional e Agenda Mínima**
- **Reforma Fiscal, Inflação e Sociedade**

João Paulo dos Reis Velloso

**REVISÃO CONSTITUCIONAL E**

**AGENDA MÍNIMA**

*João Paulo dos Reis Velloso*

**Significação e espírito da Revisão Constitucional**

Em 30 de setembro, por ampla maioria (270 votos a 60), o Congresso Nacional aprovou o início da revisão constitucional em 6 de outubro. Cabe, agora, viabilizá-la.

Tal viabilização nos parece deva ser perseguida através de um enfoque de agenda mínima, proposta pelo Deputado Nelson Jobim em painel do V Fórum Nacional, realizado no início de maio.

Para tornar claros os fundamentos dessa proposta, que hoje alcança o apoio dos principais partidos no Congresso, convém enfatizar dois pontos: como situar historicamente a Constituição e a Revisão Constitucional; e a natureza da revisão a ser empreendida.

No tocante ao primeiro ponto, deve-se, antes de tudo, salientar que a Constituição foi elaborada num momento de transição para o País.

De um lado, estava-se realizando a redemocratização do País, e cabia definir a nova ordem político-institucional. De outro lado, nos campos econômico e social, assistia-se à exaustão do antigo modelo de desenvolvimento, inspirado no "nacional-desenvolvimentismo", sem que as bases de um novo modelo tivessem sido estabelecidas. A Constituição, pois, nasceu entre um modelo que não mais existia e um que ainda não existia.

Caberia ao novo modelo definir o estágio seguinte do desenvolvimento nacional, e principalmente o seu modelo industrial, levando em conta as transformações por que estava passando o mundo nos campos político e econômico. Transformações relativas,

em especial, à evolução para uma economia global, internacionalmente, e para um novo tipo de industrialização, à base das altas tecnologias.

Num plano mais amplo, pode-se dizer que a Nova República não soube dar ao País não só esse novo modelo, como não fez a tentativa de convocar a sociedade para a discussão do novo referencial de valores e objetivos destinados a informar um projeto nacional. Ou seja, a visão de vida futura que permitisse dispor de um senso de direção nacional.

A Constituinte se encontrava em transição, tal como a sociedade brasileira. Tinha dificuldade em situar-se perante o recente passado político e económico do País, e mais ainda em constituir as novas ordens política, económica e social, embora estivesse segura quanto aos capítulos relativos aos direitos individuais e aos direitos sociais.

Por isso mesmo, desconfiava o Constituinte de que certo número de dispositivos poderiam não estar consentâneos com os novos tempos e que outros não passariam o teste da experiência de sua implementação.

Daf, sabiamente, a determinação do Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de realizar-se a Revisão Constitucional ao cabo de cinco anos de experiência com o texto constitucional.

Situada historicamente a Constituição, cabe situar, da mesma forma, a Revisão Constitucional.

A verdade é que a sociedade brasileira - e com ela o Congresso Nacional - já avançou bastante em relação às perplexidades e dúvidas existentes em 1988, tanto no campo nacional como internacional. O País evoluiu na sua transição intelectual e política.

Avanço substancial também houve no tocante à percepção do novo modelo econômico e social<sup>(\*)</sup>. E, mesmo, do referencial de valores e objetivos com vistas a um novo projeto nacional.

Faz-se possível, portanto, proceder à revisão do texto constitucional não só levando em conta o que funcionou ou não funcionou, na prática, mas no clima de uma sociedade que sabe melhor como deseja encaminhar o seu futuro.

A questão seguinte constitui o segundo ponto desta breve análise: dentro de que espírito proceder à Revisão Constitucional?

Aqui, o aspecto fundamental é evitar a tentação de querer reformular a Constituição. Não é disso que se trata. Em respeito ao espírito da Constituinte, e por razões de caráter objetivo, para viabilizar a revisão no quadro de fragmentação política do Brasil, o que cabe é uma agenda mínima, segundo exposto: pinçar, do texto constitucional, o mínimo a ser modificado, levando em conta principalmente a viabilização econômica nacional e a governabilidade.

#### Proposta de Agenda Mínima

O passo seguinte é propor, concretamente, a Agenda Mínima que nos parece indicada, como subsídio aos trabalhos do Congresso Nacional.

Nossa proposta se orienta por três objetivos:

- I - Viabilização financeira da União, e, em particular, viabilização do Orçamento da Seguridade
- II - Eliminação de discriminações contra a empresa estrangeira
- III - Revisão dos monopólios estatais

---

(\*) Os fundamentos do novo modelo estão sugeridos, por exemplo, em João Paulo dos Reis Velloso, "Inovação e Sociedade": as bases modernas do desenvolvimento com equidade", 1993 (paper especial para o Fórum Nacional).

#### IV - Eliminação de privilégios entre servidores públicos e trabalhadores privados, e dentro do sistema de Previdência.

A sugestão de agenda mínima para as áreas econômica e social, está anexa, e sob a forma de 6 tópicos e suas ementas. Adotou-se esse sistema, em lugar de sugerir redação para os dispositivos a serem modificados, a fim de dar flexibilidade à negociação política. O que a ementa dá é o objetivo a ser alcançado, permitindo estudar várias alternativas com o mesmo propósito.

No tocante ao primeiro tópico - "Reformulação das atribuições da União" - o objetivo é transferir para os Estados e Municípios os projetos e atividades de sentido local. Mas isso, em nosso entender, não depende da revisão de nenhum dispositivo constitucional. Dentro da redação do Art. 23, que define competência comum da União, dos estados e municípios, nas principais áreas sociais, é possível à União estabelecer a divisão de trabalho mais indicada, considerando o seu interesse e a conveniência da federação brasileira.

Isso tornará possível recompatibilizar o seu nível de despesas com o nível de receita, após a enorme transferência de recursos feita pela Constituição de 1988.

O segundo tópico aborda o lado da receita, propondo a reformulação do sistema de contribuições sociais. A idéia é manter a estrutura geral do sistema tributário, apenas modificando o dispositivo relativo às contribuições sociais, que hoje incidem principalmente sobre o faturamento, sendo, portanto, em cascata (COFINS e FAT). Seriam elas substituídas por uma contribuição sobre o valor agregado (não cumulativa), que a elas é superior tanto em termos de produtividade da arrecadação (não estaria sujeita ao enorme contencioso hoje existente quanto às contribuições sociais) como de competitividade nacional (por não ser em cascata, equipara-se ao sistema adotado, por exemplo, na Europa).

Essa substituição é o primeiro passo para a viabilização do Orçamento da Seguridade.

O outro passo está no tópico IV. Começa-se definindo que esse orçamento funcionará dentro de critérios de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, com o objetivo

de ter base constitucional para rejeitar elevações de despesa, na prática, sem o correspondente aumento de arrecadação.

Em seguida, procura-se reformular dois dispositivos que muito contribuem para inviabilizar o orçamento federal. Trata-se de racionalizar a aposentadoria por tempo de serviço e a estabilidade do servidor público, sem extingui-las.

Na oportunidade, propõe-se eliminar os privilégios existentes quanto à concessão de aposentadorias entre sexos e categorias de segurados; e ao tratamento diferenciado hoje existente entre servidores públicos e trabalhadores privados, relativamente ao regime de dispensa e ao sistema de previdência.

A reforma da Previdência também está contemplada no mesmo tópico.

O propósito do tópico III é acabar com as discriminações contidas no texto constitucional contra a empresa estrangeira. Tais discriminações representam um rompimento com toda a política que se adotou, entre os anos 50 e 1980, de adotar um enfoque positivo, procurando fortalecer a empresa privada nacional, em lugar de discriminar contra a estrangeira.

A discriminação não só tem resultados práticos a curto prazo, segundo já aconteceu na área de investimento em pesquisa mineral (queda violenta, nos últimos anos), como também é pouco inteligente. Dá a impressão de sermos um país dominado por nacionalismos radicais e predispõe a represálias.

Os dois últimos tópicos (V e VI) referem-se ao mesmo problema: monopólios estatais. A dinâmica (e progresso tecnológico) de setores como Comunicações e Petróleo é tão rápida que a definição específica do marco institucional dessas áreas deve ser deixada à lei ordinária (ou lei complementar). Muda o sentido estratégico do setor e com isso se tem de mudar a legislação. Daí não dever a definição de monopólios (ou não) ser matéria constitucional.

Na constituição, deve-se apenas estabelecer o direito da União a explorar tais áreas mediante concessão.

## REVISÃO CONSTITUCIONAL

### AGENDA MÍNIMA TÓPICOS E EMENTAS

I - Reformulação das atribuições da União: Transferência de projetos de sentido local para Estados e Municípios

Desnecessidade de mudança de dispositivos constitucionais: o Art. 23 apenas estabelece competência comum da União, estados e municípios para desenvolver ações em áreas como Educação, Saúde, Cultura, Habitação, Saneamento, combate à pobreza. A União pode definir a divisão de trabalho que lhe parecer adequada.

II - Reforma Tributária: Reformulação do sistema de contribuições sociais

Transformação das atuais contribuições sociais em contribuição sobre o valor agregado (não cumulativa), para atender à Previdência Social, Assistência Médica e Seguro Desemprego-BNDES (reformulação do inciso I do Art. 195).

Talvez, ainda, eliminação do dispositivo que fixa os juros máximos em 12% ao ano (Art. 192, § 3º). Vedação de tributação sobre exportações de semi-elaborados?

III - Ordem Econômica e Financeira: Substituição dos dispositivos discriminatórios contra a empresa estrangeira

III.1. Substituição da discriminação contra a empresa estrangeira, contida no Art. 171 (caput e incisos), por autorização para que sejam criados mecanismos especiais de apoio ao financiamento de longo prazo e à capitalização da empresa privada nacional, com vistas a eliminar as condições de desigualdade em que se encontra, no tocante à competitividade (ou com vistas a melhorar as suas condições de competitividade).

III.2. Substituir a discriminação contra a empresa estrangeira, no tocante à pesquisa e lavra de recursos minerais, contida no §1º do Art. 176, por autorização



para que sejam criados mecanismos especiais de apoio ao financiamento de longo prazo e à capitalização de empresas nacionais, na mesma área, a fim de conferir-lhes maior poder competitivo.

IV - Ordem Social: Viabilização do Orçamento da Seguridade, Reforma da Previdência e eliminação de privilégios

IV.1. Dispositivo estabelecendo que o sistema de seguridade funcionará dentro de rigoroso equilíbrio financeiro e que a Previdência operará dentro de rigoroso equilíbrio atuarial.

IV.2. Dispositivo dividindo o sistema de previdência em duas faixas: uma, de contribuição compulsória (até 5 salários mínimos?) e gestão pelo setor público; e outra (entre 5 e 10 salários mínimos?), de natureza complementar - contribuição de caráter compulsório, mas com liberdade de aplicação em fundos de pensão.

Cabe, também, estudar a conveniência de definir para os servidores públicos regime previdenciário semelhante ao dos trabalhadores do setor privado.

IV.3. Racionalização da aposentadoria por tempo de serviço (exigindo equilíbrio atuarial em cada caso), e equiparação da aposentadoria da mulher à do homem (Inciso II do Art. 202).

IV.4. Reformulação dos incisos e parágrafos do Art. 202, da seguinte forma, para extinguir privilégios:

Inciso I. Aposentadoria aos 65 anos para o homem e a mulher (sem redução para trabalhadores rurais ou de outras categorias).

Inciso II. Racionalizar, como acima

Inciso III. Eliminar

§1º - Aposentadoria proporcional aos trinta e cinco anos de serviço, para o homem e a mulher.

§ 2º - Redação atual

IV.5. Permitir a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, autorizada a criação de adicional do Imposto de Renda para os contribuintes com renda acima de certo limite, que tenham filhos em idade de ensino superior. Esse adicional será destinado ao custeio de vagas para alunos de renda baixa (Art. 206, Inciso IV).

IV.6. Servidores públicos civis (Art.41): racionalização da estabilidade no serviço público, limitando-a às carreiras de Estado: Magistratura, Diplomacia, Fiscalização, Polícia, Magistério (?). Para as carreiras sem estabilidade, deve ser definido sistema de indenização semelhante ao dos trabalhadores privados, em caso de dispensa, e o rito a ser adotado para dispensar (aprovação por comissão técnica?).

V - Competência da União

No inciso XI do Art. 21, retirada da exigência de que os serviços telefônicos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações sejam explorados mediante concessão "a empresas sob controle acionário estatal". Justificação: na prática, após a telefonia celular, não existe mais monopólio estatal das comunicações.

Restariam, assim, duas alternativas: ou deixar que as empresas do Sistema Telebrás continuem estatais, mas sem monopólio; ou privatizá-las. Mas isso não é matéria constitucional, pois já se viu que o simples progresso tecnológico, em poucos anos, pode mudar o quadro institucional e empresarial do setor. Melhor deixar a definição para a lei ordinária.

VI - Ordem Econômica: Petróleo (Art. 177)

Haveria duas alternativas:

1) Manutenção do monopólio estatal, mas devendo a Petrobrás associar-se a empresas nacionais e estrangeiras, para realização de investimentos conjuntos; ou

2) Permanência da PETROBRÁS como empresa estatal (ou seja, sem privatização), mas permitida a concessão de áreas a empresas nacionais e a

realização de contratos de risco com empresas estrangeiras. Sem embargo, à semelhança do sugerido para Comunicações, a decisão concreta não deve ser matéria constitucional, pois o sentido estratégico da PETROBRÁS muda com o tempo.

Na Constituição, dever-se-ia apenas dizer que a União explorará a pesquisa e lavra do petróleo, mediante regime de concessão (semelhante ao Art. 21, relativo a Comunicações).

## REFORMA FISCAL, INFLAÇÃO E SOCIEDADE

João Paulo dos Reis Velloso

### Inviabilidade financeira da União

A União está, no Brasil, financeiramente inviável. Não se trata apenas de existir déficit, e de ser ele financiável apenas a prazo curtíssimo. Trata-se de um desequilíbrio fundamental entre estrutura de receita e de despesa, e, principalmente, entre as tendências de aumento de receita e despesa.

Não há exagero nessa afirmação, a despeito de sua dramaticidade. Os números mostram ser manifesta aquela inviabilidade financeira. Na altura de 1989, as despesas vinculadas e de grande rigidez (como Pessoal) já representavam 120% da receita prevista. O brutal desequilíbrio potencial foi temporariamente suspenso, em 90, pelo choque do Plano Collor I, mas voltou a manifestar-se, gradualmente, nos anos seguintes.

Pela situação de 1993<sup>1</sup>, não é verdade, como costumávamos dizer, que a margem de manobra (a receita "livre") é mínima, algo como 2% do PIB. A margem de manobra é inexistente, uma vez que esses 2% do PIB devem ainda financiar os "outros custeios" (despesa mínima de manutenção da máquina), entre 1 e 1,5% do PIB; e deveriam pagar os juros da dívida pública federal, estimados em 1,5% do PIB.

Além disso, existe agora a despesa adicional resultante da nova lei salarial, elevando consideravelmente os benefícios da Previdência, os salários das estatais e, possivelmente, os vencimentos dos servidores públicos. E há, ainda, os fantasmas, sempre pairando no ar, de novos efeitos de isonomias, projetos "pinga-fogo" de interesse local dos congressistas, e despesas de Pessoal da área de Previdência acima do limite permitido em lei para absorção em seu orçamento próprio.

---

1. Ver, a propósito, a análise feita por Raul W. dos Reis Velloso, em "Rigidez orçamentária no Governo Federal" (paper especial para o V Fórum Nacional, mimeografado, 1993).

O processo através do qual o regime fiscal da União se tornou inviável é também conhecido, inclusive nas suas fortes raízes políticas.

De um lado, o orçamento geral da União (OGU), nos seus dois componentes - o Orçamento Fiscal propriamente dito e o Orçamento da Seguridade Social -, foi-se tornando, de meados da década passada para cá, crescentemente inviável e irrealista.

A inviabilidade decorreu de que despesas foram sendo criadas, ou aumentadas, sucessivamente, sem a correspondente elevação da receita: forte aumento das despesas de juros, por causa do alto endividamento interno e externo; elevação brutal em termos reais, ente 1985 e 1990, das despesas de Pessoal (inclusive, na fase final, por concessões feitas na Constituição), tanto no Executivo (ativos e inativos) como, e principalmente, no Legislativo e no Judiciário; e, *last but not least*, os aumentos das transferências e das despesas vinculadas determinados pela Constituição de 1988, com destaque para Educação e despesas da Seguridade. Realizada uma certa elevação de despesas, logo surgiam mecanismos para criar vinculação ou, por outro meio, tornar irredutível o novo nível de gastos.

As transferências para estados e municípios passaram de 33% do Imposto de Renda e do IPI em 1987 (vindo de 12% em 1973) para, respectivamente, 44% e 54% em 1993. As despesas da Seguridade se têm elevado exponencialmente desde 1989, devendo passar de 2,6% do PIB em 87 para 4,8% em 93 (aumento de 85% em termos reais). Os piores efeitos foram o estabelecimento do benefício mínimo, correspondente a um salário mínimo, e a extensão dos benefícios para a área rural. Além disso, houve a universalização da assistência médica. E tudo isso sem receita adicional prevista. A estimativa é de que só o pagamento de benefícios pulará de US\$ 1,2 bilhão mensal em 1992 para US\$ 1,7 bilhão em 1993, com um aumento, pois, de 35%. E, com isso, os benefícios passam a absorver 100% da receita da contribuição previdenciária (quando no período 1986/1991 absorviam 65%), sem deixar espaço para a cobertura da assistência médica.

Enquanto isso, do lado da receita orçamentária, a tendência tem sido de relativa estabilidade. Entre 1980 e 1991 (com exceção de 1990, por causa do Plano Collor), a receita da União situou-se entre 9 e 10% do PIB. No presente exercício, devido às mudanças de legislação, principalmente no Imposto de Renda, deve haver arrecadação

recorde, a mais alta dos últimos 15 anos, mas mesmo assim, como visto, estamos diante de um grande déficit operacional potencial.

O problema do lado da receita é que, no afã de minimizar os efeitos das transferências constitucionais para estados e municípios, do lento crescimento da economia e dos índices crescentes de sonegação e inadimplência, os governos têm atuado exatamente no sentido oposto ao que deveriam seguir, para resolver o problema existente. Ou seja, passaram a recorrer a mudanças legislativas que, a cada passo, tornam o sistema tributário cada vez pior (economicamente e do ponto de vista de aceitação social) e mais sujeito a contencioso. Como consequência, amplos segmentos da sociedade passam a entrar em crescente litúgio com o Governo e a justificar-se perante si mesmos pelo aumento da inadimplência e da sonegação. COFINS e IPMF são exemplos dessa orientação inadequada.

A evolução apresentada implicou quatro grandes mudanças na estrutura do orçamento consolidado federal.

Primeiro, a enorme transferência de recursos (não se põe em dúvida a necessidade de descentralização), da União para os dois outros níveis de governo, sem a correspondente transferência de encargos. A Federação passou a ser um animal estranho. A União continuou, em princípio, com a responsabilidade dos gigantescos programas e burocracias que sustentava até os anos 70, quando era rica e tinha grande poupança e, pois, podia fazê-lo, mesmo se, pela natureza do regime federativo, não se tratasse de área de sua competência. Os estados e municípios, globalmente, passaram a ter grande disponibilidade de recursos, sem haver absorvido as responsabilidades que qualquer divisão de trabalho dentro de uma federação lhes atribuiria, e sem deixar de pressionar a União por grande volume de transferências voluntárias.

Em segundo lugar, a enorme expansão da cobertura e dos benefícios da Seguridade Social, sem a adequada correspondência do lado da receita.

Terceiro, o grande aumento das despesas de Pessoal, sem atentar-se para o custo alternativo dessa expansão de despesas correntes, em prejuízo das despesas de investimento.

Quarto, a enorme rigidez criada no orçamento federal, resultante da atitude, bem sucedida, dos setores beneficiários dessas decisões, de obter vinculações (até constitucionais) de receita, objetivando tornar permanente a sua conquista de maior participação na despesa orçamentária.

Tem-se, desta forma, de 85 para cá, e principalmente após a nova Constituição, um quadro de grandes mudanças na situação do orçamento.

A conseqüência é o hiato elevado e crescente entre as tendências da despesa e da receita (crescimento descontrolado da primeira e relativa estagnação da segunda), significando enormes e crescentes déficits potenciais e causando um triste espetáculo de irrealismo orçamentário. O próprio Congresso sabe desse irrealismo e, recentemente, passou a haver uma disputa, em que Executivo e Legislativo procuram suplantar um ao outro em jogos de esperteza, criando amarras de lado a lado (ou reciprocamente, tentando evadi-las), na perseguição de objetivos conflitantes quanto ao orçamento.

E aqui cabe colocar a dúvida: quem fez essas opções e se elas tiveram o endosso da sociedade.

Não se põe em dúvida a sua legitimidade democrática. Apenas, cabe perguntar se houve a necessária transparência, significando: para opções tão importantes, dispunha a sociedade de dados suficientes para formar juízo? Ao lado disso, deve-se ponderar que cada opção foi feita isoladamente, dentro da dinâmica própria de cada área. No conjunto, o resultado é o já descrito. Desejava a sociedade tal resultado?

O regime financeiro inviável, resultante de tal processo, constitui hoje, pela sua gravidade e amplitude, um sério problema de credibilidade para a instituição governo.

Credibilidade porque afeta a própria autoridade do poder público (embora essa questão transcenda o problema fiscal), manifestando-se principalmente no descumprimento freqüente das leis fiscais e financeiras e no descrédito que cerca a administração pública, seja a direta, sejam as autarquias ou as empresas públicas. Tal descrédito resulta da percepção, pela sociedade, de ser o governo inadimplente, nos mais

diversos tipos de compromissos, de não saber programar-se, de não cumprir sua programação e de não conseguir controlar-se. Ser credor do governo é considerado mau negócio, não apenas pela inadimplência mas também pelo abuso do poder (com mudanças arbitrárias das regras do jogo). Para agravar, existe a instabilidade das normas de política econômica.

Aquela situação de inviabilidade tem óbvias conseqüências quanto ao controle da inflação, ao funcionamento do Estado, ao crescimento e à questão social.

No tocante à primeira, o desajuste fiscal é a principal causa estrutural (embora não a única) da nossa virtual hiperinflação. Além disso, sem um ajuste em base permanente não será possível obter razoável operação do Estado, hoje desarticulado, e em grande extensão corrupto. Por outro lado, o crescimento sustentado depende não apenas do controle da inflação, mas também da recuperação da capacidade de poupança do setor público, para financiar um mínimo de investimentos. E, finalmente, a elevação das despesas sociais (salvo de forma paliativa) é inviável sem o ajuste e o crescimento (além do problema da redistribuição clandestina de renda feita pela inflação e pelos subsídios e transferências fora do controle da sociedade).

### O diagnóstico e as medidas de emergência

Desse quadro se pode extrair o diagnóstico de que o setor público, no Brasil, que instalara até os anos 70 um Estado gestor do desenvolvimento, através de grandes programas econômicos e sociais, passou, ao longo da crise originada nos anos 80, a funcionar como uma caricatura de tal modelo. Dele guardaram-se apenas as dimensões descomunais, de grandes empresas e gigantescas burocracias (as empresas principais ainda funcionando razoavelmente, mas a máquina pública revelando eficiência somente em algumas ilhas).

As próprias funções básicas do Estado deixaram de ser atendidas - como em Segurança, arrecadação, Educação, Saúde Pública. Desapareceu o sentido de organicidade e funcionalidade: não há padrões de desempenho, os programas não funcionam, inexistente sistema de mérito, escasseiam controles.



A ausência de intermediação política, função precípua dos partidos, leva a que as demandas sociais, os grupos de interesses e as forças corporativas internas (na administração e nas empresas) manifestem livremente seus apetites, dentro do Estado, criando um terrível conflito distributivo, sem instituições para geri-lo. Em grande medida, os congressistas ainda atuam como se não tivessem poder nas grandes decisões e ficam no papel de intermediários de interesses específicos (e locais) dos seus estados e municípios, perante uma União, já agora, desprovida de recursos. A lógica eleitoral invadiu quase todo o espaço do Estado, deixando área muito pequena para a decisão racional e técnica.

A consequência é o que o Banco Mundial tem denominado de "economia de transferências": inúmeros setores da economia, grupos empresariais, forças corporativas e segmentos da sociedade se acham no direito de receber, anualmente, grandes transferências de receitas da União, como se no Orçamento Federal (inclusive o da Seguridade) existisse uma solução simples e fácil para todos os problemas. Isso se manifesta através de incentivos fiscais e financeiros (explícitos e, principalmente, implícitos), projetos econômicos, sociais e assistenciais de execução local, benefícios ao funcionalismo público e aos empregados das estatais, benefícios da Previdência a setores que nem sequer contribuíram para a sua receita. Através de leis, decretos, decisões administrativas e interpretações judiciais, aprovam-se, incessantemente, benefícios e privilégios a serem cobertos pelo contribuinte, sem mensuração dos custos, avaliação de efeitos ou definição de quem paga a conta.

Diante desse regime fiscal inviável e doentio, podem-se, inicialmente, examinar medidas de caráter imediato passíveis de adoção.

No tocante a Pessoal, uma providência razoável é colocar nos orçamentos respectivos as despesas de funcionalismo do Ministério da Educação e dos Ministérios ligados à Seguridade Social, delas se desobrigando o Tesouro. Quanto à Previdência, será possível proceder a uma revisão geral dos benefícios, para apurar as irregularidades existentes. E em relação aos juros da dívida interna sempre é possível obter certa redução voluntária da taxa de juros, em negociação com os bancos (e algum alongamento de prazo). A negociação da dívida externa está sendo concluída, sem estabelecer um ônus excessivo para o País. O IPMF já aprovado, com grande gasto de capital político para o Governo, e começa agora a ser cobrado.

Feitas essas coisas, vê-se que nada de dramático acontece. A União continua tão inviável quanto antes.

Isso mostra haver realmente um grave desequilíbrio financeiro estrutural da União, revelado no crescente déficit potencial, em agravamento constante. Não vai ele desaparecer com medidas tópicas, do tipo citado, mesmo se reforçadas por considerável esforço de aumento de arrecadação. O desequilíbrio só vai ter solução em profundidade se houver mudança dos parâmetros. Daí ter-se de pensar em uma ampla reforma fiscal, tanto do lado da despesa como da receita.

Tal reforma deverá efetivar-se através de uma estratégia, fundada em quatro pontos básicos.

O primeiro é, do lado da despesa, a reformulação das atribuições da União. Feito o encolhimento de sua base de receita, pelas transferências constitucionais, é preciso ajustar o seu nível de despesa, sob pena de perpetuar-se um desequilíbrio entre as ordens de magnitude de receita e despesa.

O segundo é o controle dos orçamentos "autônomos" - tipo Orçamento da Seguridade -, para assegurar-lhes receita adequada e específica, mantendo-os a partir daí em equilíbrio. Não é possível deixar "contas em aberto", como são atualmente tais orçamentos.

O terceiro é a reforma tributária propriamente. Ou seja, a mudança do lado da receita. Trata-se, principalmente, de reformular o sistema de contribuições sociais, para deixar bem atendido o orçamento da Seguridade e poder, daí por diante, evitar que continue sendo foco permanente e forte de desequilíbrio.

Finalmente, o quarto deve consistir num esforço maciço de melhoria da arrecadação, investindo-se pesadamente no mecanismo arrecadador e tornando-o instrumento poderoso de redução dos índices de sonegação e inadimplência.

Deve-se dizer, desde logo, que o problema do desequilíbrio da União nunca poderá ser resolvido através de artifícios (adiando despesas incomprimíveis e deixando de cumprir compromissos de pagamentos). É preciso deslocar a "briga" para

a fase de elaboração orçamentária, a fim de que o orçamento já passe a funcionar, virtualmente, como programação de caixa, sem o triste espetáculo dos pacotes de contenção (hoje inevitáveis) e cortes ao longo do exercício. Isso retira ao Governo Federal e às empresas estatais qualquer veleidade a planejamento, mesmo anual.

As reformas do lado da despesa.

As reformas a serem realizadas do lado da despesa pública (em sentido amplo, inclusive despesas de Seguridade e transferências) situam-se em duas linhas de ação.

A primeira consiste na revisão do modelo de Estado e suas implicações, principalmente quanto às áreas de competência da União.

As lições mundiais dos anos 80, sobre os limites à ação do Estado, e as lições brasileiras relativas ao gigantismo e falência do Estado gestor do desenvolvimento compõem-se para propor um novo modelo de Estado, que poderíamos denominar de "Estado de ações estratégicas". É a idéia de que ao Estado, ao nível da União, cabe principalmente promover estratégias, políticas e ações de coordenação.

Numa nova concepção do Estado-empresário, os setores de Infra-estrutura (salvo o monopólio estatal do petróleo, a ser melhor considerado), como Energia Elétrica, Transportes e Comunicações, devem ser desenvolvidos em cooperação com a iniciativa privada. Verdade, nos primeiros tempos o grosso do investimento ainda terá de ser realizado pelas grandes estatais. Mas, progressivamente, espaços irão sendo abertos para a iniciativa privada (sendo importante, nesse sentido, a aprovação da lei de concessões de serviços públicos a empresas privadas).

Por outro lado, em um novo conceito de federação, muito mais condizente com a dimensão continental e a diversidade regional do Brasil, as ações de caráter local devem passar a ser exercidas pelos estados e municípios. Na alçada da União ficariam apenas grandes projetos, de interesse nacional ou de grandes regiões.

Tal diretriz implica uma revisão das áreas de competência dos diferentes Ministérios.

Nessa ordem de idéias, os Ministérios da Educação e de Saúde poderiam ser convertidos em órgãos normativos e de coordenação, sem ações de caráter local.

O Ministério da Educação não mais teria atuação executiva quanto ao ensino de segundo grau e de primeiro grau (programas de merenda escolar, material didático, etc.). No tocante a dispêndios, poder-se-ia, de um lado, destinar uma parcela fixa de seus recursos para as universidades federais (suficiente para os gastos básicos). E, de outro lado, ter um mecanismo financeiro (digamos uma Companhia de Desenvolvimento da Educação), que faria financiamentos de longo prazo e aplicações a fundo perdido, mediante apresentação de projetos, aos três níveis de ensino: básico, intermediário e superior. Confirmando a tendência já existente, a União se voltaria principalmente para o ensino superior (em termos, inclusive, de recursos) e deixaria os dois outros níveis principalmente para estados e municípios.

Na área de Saúde, dentro da concepção de sistema único, a divisão de trabalho a ser feita daria ênfase ao papel da União na coordenação e financiamento de ações básicas (vacinação, ação materno-infantil, vigilância sanitária, certificação) e lhe retiraria qualquer atribuição em administração de hospitais ou de centros de saúde.

O Ministério da Ação Social poderia ser convertido em Secretaria de Desenvolvimento Urbano (ou integrado ao da Saúde), perdendo as atribuições de assistência social e preservando as de saneamento (mas sem caráter executivo: apenas faria transferências de recursos para projetos específicos, de preferência através de instituição financeira oficial).

O Ministério da Integração Regional seria convertido em órgão de planejamento, apenas, e de supervisão dos bancos regionais e do sistema de incentivos fiscais regionais. Perderia qualquer função executiva, convertendo-se também em Secretaria.

Em suma, a União se absteria das ações de caráter local, inclusive quanto a rodovias. Poderia fazer transferência voluntária de recursos, mas dentro da disponibilidade

de verbas, e de preferência através da apresentação de projetos, com utilização de instituições financeiras. Tal sistema tem uma vantagem básica: a União deixaria de ter, na prática, competência primordial em inúmeros setores, que são mais de responsabilidade de estados e municípios. Sua competência nessas áreas passaria a ser supletiva, suprindo os recursos que para isso o Congresso conceder, com explicitação clara das fontes respectivas; e assim se colocaria dentro de sua função própria, numa federação como a nossa, amplamente condicionada pela dimensão do País.

É importante assinalar que tal definição das áreas de competência da União é perfeitamente compatível com a orientação definida pela Constituição, podendo realizar-se por interpretação, que observe a letra e o espírito da Carta, e o conceito de federação acima referido.

Vejamos.

O Art. 21 diz competir à União (inciso XX) "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". O Art. 22 diz competir privativamente à União legislar sobre (incisos XXIII e XXIV, respectivamente) "seguridade social" e "diretrizes básicas da educação nacional". O Art. 24 atribui à União competência para legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre "educação, cultura, ensino e desporto" (inciso IX) (gritos nossos). Nesses dispositivos, portanto, a competência, exclusiva ou não, é para legislar ou estabelecer diretrizes.

O Art. 23 define ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência" (inciso II); "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (inciso V); e "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (inciso IX). Se comum é a competência, os três níveis de governo atuam nas mesmas áreas, dentro das diretrizes que a União, constitucionalmente, estabelecer, e presumivelmente de forma coordenada e pela maneira mais compatível com as funções gerais de cada esfera governamental.

E não existe, nessas disposições, nada contrário à orientação aqui proposta, de que, em relação a essas áreas, a União defina o seu papel em termos de nelas realizar um esforço calculado (inclusive destinando receitas especializadas para os principais setores sociais), na medida em que o Congresso lhe dê receita específica para tal fim, e deixe a cargo dos estados e municípios as obras de caráter local, envolvendo-se apenas na execução das obras de caráter nacional ou relativas a grandes regiões. Isso nos parece um adequado esquema de divisão de trabalho, consoante a natureza e o papel geral de cada nível de governo.

Essa política de redução geral do envolvimento dos Ministérios com ações de caráter local, e de compatibilização de seus gastos com os recursos disponíveis, deve ser complementada por um esforço de redução da dívida interna, mediante aplicação dos recursos captados através do programa de privatização e da geração de superávits primários superiores ao valor da conta de juros.

Não é esse o local para discutir a privatização *per se*. Mas se faz importante assinalar que a privatização se destina, antes de tudo, a permitir que se instale um novo modelo de Estado, na forma sugerida. Mas, secundariamente, deve existir o objetivo de captar recursos para a diminuição do nível da dívida federal, que não encontra forma de financiamento, atualmente, no Brasil. Em situação de inviabilidade financeira, não faz sentido usar tais recursos para permitir a realização de maiores gastos, e sim para ajudar o restabelecimento do equilíbrio.

#### O controle dos "orçamentos autônomos"

A segunda linha de ação, no tocante às reformas do lado da despesa, consiste em colocar sob controle os inúmeros "orçamentos autônomos", que transferem os seus déficits para o Tesouro Nacional.

É chegada a hora de acabar com a ficção de existir um "Orçamento Geral da União (OGU)", segundo o dispositivo constitucional. Há o Orçamento Fiscal propriamente dito, correspondente às receitas e despesas inequivocamente de responsabilidade do Tesouro Nacional. E existem, gravitando em torno dele, vários "orçamentos autônomos". Orçamentos que, geridos por "repúblicas independentes",

realizam o seguinte prodígio : elas se comportam de forma autônoma (ou seja, fora do controle do Tesouro), quanto às decisões de receita e despesa; mas têm o privilégio de, gerando um déficit, poder apresentar a conta ao Tesouro Nacional.

Assim é possível entender melhor os processos que estão por trás da rigidez financeira da União, e a raiz política do déficit brasileiro e da inflação bárbara.

Tais "orçamentos autônomos" são, principalmente:

I - O orçamento da Seguridade Social, que, com a Constituição de 88, passou a dar o benefício mínimo de um salário mínimo, a equalizar a Previdência rural à Previdência urbana e a universalizar a Assistência Médica, sem ter recebido receita própria para tal finalidade. Se o País tiver, a Seguridade vai transformar-se num Moloch, apto a tudo engolir.

Evidentemente, não se trata de considerar elevados tais benefícios. Até o Scrooge, antes da visita dos três fantasmas, se comoveria com o drama das famílias dependentes dos benefícios da Previdência ou carentes de assistência médica.

Trata-se de verificar, primeiro, se o País, pelo seu nível de renda (o Brasil ainda é pobre), e por enfrentar virtual hiperinflação, está em condições de aumentar tão vertiginosamente o valor global dos dispêndios da Seguridade. E, segundo, quem paga a conta. Deixar montada essa bomba de efeito retardado, para poder dizer-se que fizemos uma Constituição socialmente avançada, é tripudiar sobre o drama da sociedade, que passa a defrontar-se com um problema quase insolúvel.

II - O "orçamento" dos estados e municípios, que têm a União ao seu dispor, para financiar seus déficits (principalmente no caso dos grandes estados), seja através dos bancos estaduais, seja do não pagamento de suas dívidas, resultantes de empréstimos anteriores, ou dos compromissos das empresas estaduais. Quando não é assim, o déficit é financiado no mercado, através da dívida mobiliária dos estados, que fica sendo rolada, a prazo curtíssimo e elevadíssimas taxas de juros.

III - O orçamento das empresas estatais, que não precisam do Tesouro, em geral, para as despesas correntes, mas freqüentemente dele necessitam para complementar o financiamento dos investimentos. É aqui entramos num terreno de "teatro do absurdo", pois tais necessidades de suplementação decorrem, em boa parte, do irrealismo dos reajustes de tarifas das estatais, e, de outro lado, dos excessos corporativistas existentes nessas empresas. Mesmo nelas se verificou certa invasão da lógica política (no mal sentido), com redução do espaço para a decisão racional.

IV - O "orçamento" dos subsídios, incentivos fiscais e diferentes formas de privilégios a setores, regiões e segmentos sociais. Essa forma específica e avassaladora da "economia de transferências" já foi anteriormente descrita.

V - O "orçamento" das universidades federais, que desejam autonomia financeira - inexistente para o próprio Tesouro, o menos autônomo dos agentes sociais do País - , sem, freqüentemente, a contrapartida da transparência e da accountability (responsabilidade perante a sociedade).

VI - O "orçamento" das despesas de Pessoal da União (administração direta e autarquias, no pessoal civil e militar).

Releva notar, desde logo, que não se trata de hostilizar esses orçamentos ou as instituições que os controlam. Cada um deles opera dentro de seus interesses e sua lógica própria, e freqüentemente com objetivos razoáveis.

Trata-se, primeiro, de estabelecer um processo de gestão e compatibilização das demandas provenientes de tais áreas. Não é possível ter "contas em aberto" (no sentido em que havia, antigamente, a conta de movimento entre o Banco do Brasil e o Tesouro).

E, em segundo lugar, de mostrar a real extensão da idéia de transparência. Ela significa, antes de tudo, quantificação, para saber a efetiva dimensão dos gastos em cada orçamento. Em seguida, o enquadramento dentro das normas e processos do OGU. Depois - e muito importante - a definição de se existem recursos para cobrir a despesa e que recursos são esses. Finalmente, as implicações da decisão em foco para outras áreas.



Quer-nos parecer que essa multiplicidade de "orçamentos autônomos", sob a forma de "contas em aberto", precisa acabar. E para isso só vemos um caminho, que em síntese seria: estabelecer a transparência da decisão, na forma exposta; definir uma fonte de recursos próprios para cada uma dessas áreas, razoavelmente adequada para atender a suas necessidades, em condições de eficiência. Feito isso, deve-se cortar o cordão umbilical com o Tesouro. Ou seja, não supriria este recursos adicionais. Não é preciso dizer que se devem estabelecer - no que couber - mecanismos de controle (auditoria interna e externa) e de avaliação de desempenho.

Claro, eu sei que esse "outeiro é melhor de descer que de subir": sendo político o problema, política deve ser a solução. Mas nela reside, junto com a revisão das atribuições da União e com a reformulação tributária, a centralidade da questão fiscal no Brasil. Daí a necessidade de discutí-la a nível da sociedade.

Não caberia o argumento de estarmos criando, ou cristalizando, vinculações. Já existe a pior das vinculações, que é a obrigação de cobrir o déficit de orçamentos sobre os quais não se tem controle direto. O que se está propondo consiste, essencialmente, num esquema de esforço calculado: a União realiza por cada setor um certo esforço, considerado técnica e politicamente justificável. E define o limite desse esforço, para readquirir a viabilidade, através de um esquema de especialização de receita.

Com vistas a dispor de uma estratégia, propõe-se a seguir, em versão preliminar, a forma de implementar a orientação proposta:

I - Quanto ao Orçamento da Seguridade Social, a principal providência é converter as atuais contribuições sociais em contribuições sobre o valor agregado, para atender à Previdência, à Assistência Médica e ao Seguro-Desemprego (e orçamento do FUNDES). Tal conversão será explicada mais adiante.

Definida essa fonte de recursos, estável e bem dimensionada, para financiar o sistema, pode a União cortar esse cordão umbilical. A partir de então, ou a área se financia com essa fonte própria de recursos, ou o Congresso Nacional terá de definir recursos adicionais. Como já mencionado, o Congresso é juiz de se deve ou não expandir os benefícios, cujo valor global, a partir de 88, cresceu avassaladoramente. Com uma população nacional da ordem de 150 milhões de habitantes, e um contingente de pobreza

absoluta que deve estar na ordem de 30% das famílias (era de 20% em 1990), é fácil de ver que, ou se estabelece uma Seguridade financeiramente exequível, ou ela (já hoje com dispêndios na ordem de 10% do PIB) impede qualquer tentativa de viabilização da União. E, conseqüentemente, de crescimento estável. Tal exequibilidade inclui a definição de limites superiores claros e controláveis, na área da Assistência Médica, para as duas moedas próprias existentes no setor: as AIHs (autorizações de internação hospitalar) e as UTAs (unidades de tratamento ambulatorial).

Por outro lado, deve-se estudar a reformulação do sistema de Previdência Social, para criar algo mais moderno, dentro da lição de haver limites claros para a ação do Estado, principalmente no Brasil, onde, segundo o Presidente da República, ele "está falido". A idéia básica deve ser estabelecer um limite superior (talvez 5 a 8 salários mínimos) para a cobertura do sistema gerido pelo Estado, e criar um sistema complementar, talvez ainda compulsório (mas gerido por fundos de pensão), para uma faixa até, digamos, 15 salários mínimos. A partir daí, existiria o sistema voluntário (contribuições livres e gestão privada). Claro, a definição de tais faixas e a idéia de reformulação são, ainda, assunto para amplos estudos técnicos e negociação política.

Para a Previdência dos servidores públicos deve-se examinar a idéia de criação de um fundo previdenciário (à semelhança do que está fazendo o Estado de São Paulo), destinado a conter o crescimento avassalador das despesas federais com inativos, através de modelo de financiamento conjunto pelo servidor e o Tesouro.

II - Para o orçamento das empresas estatais, cabe, inicialmente, definir o regime institucional e financeiro a prevalecer no próximo estágio (digamos, dez anos) para os setores de Energia Elétrica, Petróleo, Transportes e Comunicações. Tal regime diria em que medida e dentro de que regras o setor privado deveria participar da Infra-estrutura.

Ao mesmo tempo, deve-se estabelecer a fonte de financiamento própria e o modelo de gestão específico para cada um dos citados setores. Tal fonte financeira seria principalmente através da tarifa (de base realista, em condições de eficiência) e de financiamentos, internos e externos, complementares. Poder-se-ia também lançar mão de empréstimos compulsórios de caráter setorial (mas não de caráter global). No caso específico de rodovias, haveria um tributo específico.

Feitas essas definições, corta-se o cordão umbilical. Ou seja, o Tesouro deixa de fazer transferências correntes e de capital para as empresas estatais (incluindo-se qualquer eventual subsídio social, explicitamente, no "orçamento de incentivos fiscais"). A razão básica, para isso, é a seguinte: a atividade empresarial não é típica do Estado, e não se justifica mais como investimento estratégico para a economia. Deve, por isso, ser financiada basicamente pelos usuários (com ou sem subsídios cruzados, internos ao setor). Ao lado disso, deve ser conduzida através de métodos empresariais de gestão.

No caso das despesas de Pessoal das estatais, pode haver uma regulação, definindo diretrizes próprias para as empresas estatais, próximas às regras da empresa privada. Mas dissociadas das normas do serviço público. Para conter os possíveis abusos existentes (salários excessivos, fundos de pensão altamente financiados), a forma adequada é a publicação de um "livro branco", que, com objetividade, faça um balanço da situação e proponha as soluções cabíveis.

III - No tocante a estados e municípios, o Governo já está agindo: foram proibidos os bancos estaduais de financiar seus controladores, os Tesouros estaduais. E está sendo concluído o acordo de reestruturação da dívida de cada estado (inclusive as suas estatais). O remédio é o mesmo: assegurar que a área tenha financiamento adequado (o que já acontece, face, principalmente, às vultosas transferências constitucionais feitas pela União) e cortar os cordões umbilicais.

Se os estados e municípios não se viabilizarem com o nível atual de transferências, e com o apoio que receberão em áreas como Educação, Saúde e Saneamento, será por indisciplina financeira. Pequenos estados do Nordeste (como Ceará e Piauí) já mostraram ser possível por ordem na casa. O que falta é os grandes estados seguirem o mesmo caminho.

IV - Além das formas já sugeridas para colocar sob controle a "economia de transferências", deve-se criar formalmente um "orçamento de subsídios e incentivos fiscais", para englobar, tanto do lado da receita como das despesas, todas as formas de renúncia de receita que o Tesouro Nacional realiza anualmente: isso inclui incentivos fiscais regionais, incentivos a Zonas Francas, incentivos setoriais, subsídios ao crédito, subsídios a tarifas de serviços públicos (na Rede Ferroviária, por exemplo). Qualquer forma de abstenção de cobrança de tributo, explícita ou implícita, aí deve ser colocada.

O sentido de ter esse orçamento, explícita e quantificadamente, é mostrar à sociedade o que se está fazendo com o seu dinheiro, muitas vezes à revelia dela. Por outro lado, alguns exageros freqüentemente contidos nas denúncias contra certos incentivos poderão ser assim corrigidos.

V - Pela mesma razão, deve-se explicitar, no Orçamento Fiscal, o orçamento das universidades federais, e para ele estabelecer um limite superior, representado por certa percentagem da receita. Isso é bom para a União e também para as universidades, e a única forma de, na prática, conciliar autonomia universitária com controle pela sociedade.

VI - No tocante a Pessoal, convém preparar também um "livro branco", que dê completa transparência a esse orçamento específico. Em tal levantamento, deve-se apresentar a quantificação dos dispêndios e a lista das medidas especiais, adotadas por lei, decreto, regulamento e decisão judiciária, para atender a situações "especiais" e que inviabilizam o sistema de mérito. Em rápido estudo, feito há cinco anos atrás, chegamos a localizar cerca de 50 atos desse tipo, freqüentemente arbitrários. Novamente, é preciso dar transparência a esse enorme orçamento, e em seguida propor normas estáveis de reajustes de vencimentos e de regência do sistema da carreira pública.

Por outro lado, deve-se aprovar a lei que limita a 65% da receita "líquida" as despesas de Pessoal. E examinar as soluções para acabar com a camisa de força existente: como tornar racional o regime de aposentadorias por tempo de serviço (estabelecendo período de contribuição atuarialmente adequado); como tornar razoável o dispositivo da efetivação no serviço público; o que fazer dos servidores de unidades administrativas cujas atribuições sejam transferidas para outros níveis de governo (definindo legislação própria sobre o assunto).

Desnecessário salientar que, de forma compatível com esse novo papel da União, haveria a realização de uma reforma administrativa, sem improvisações, para implantar o novo modelo de Estado (e de estrutura administrativa), a ser estabelecido para a União; e o novo plano de carreira do seu funcionalismo público.

### As reformas do lado da receita

Pode-se pensar numa reforma do sistema tributário que signifique uma modernização e simplificação do sistema fiscal estabelecido pela reforma fiscal de 1967. O fundamento dessa proposta, que implica para o Brasil um modelo semelhante ao que hoje prevalece na maioria dos países europeus, é que o problema da chamada rebelião fiscal pode ser perfeitamente enfrentado por um governo competente e dotado de credibilidade. Muito maior foi o desafio enfrentado pelo Governo Castelo Branco, pois até então o Brasil não tinha um sistema fiscal decente: o IVC era imposto em cascata e o imposto de renda tinha pouca expressão, além do fato de que todo o sistema tributário era inadequado para o contexto inflacionário. Foi preciso construir um sistema fiscal razoável.

Hoje, a tarefa é de reconstruir um sistema que já funcionou razoavelmente. E que razoavelmente ainda funciona em Estados como São Paulo e Rio de Janeiro. O simples fato de a Secretaria da Receita Federal ter-se tornado mais operante já trouxe resultados práticos no aumento da arrecadação e melhorou a imagem do sistema.

A idéia básica é partir para uma concepção mais simples de sistema tributário. Simples, dentro do raciocínio de que o que realmente simplifica o sistema é o pequeno número de fatos geradores de tributos, e não o pequeno número de tributos. Haveria, então, apenas três fatos geradores básicos, num sistema concebido, resumidamente, da seguinte forma:

I - Imposto de renda, a nível da União (mantidas as transferências para Estados e Municípios), numa concepção que alia alíquotas baixas (como já ocorre atualmente) à ampliação da base tributária (a cobertura deve ser universal, salvo para quem - pessoa física ou jurídica - estiver dentro da faixa de isenção). A cobrança seria em base automática, virtualmente não declaratória para pessoa física e com declaração simplificada para a pessoa jurídica.

II - Impostos sobre Valor Adicionado (não cumulativos), mantidos o IPI, da União, e o ICMS, dos Estados. Cabe realizar um acordo de cooperação entre os dois níveis de governo, para que a fiscalização realizada por um beneficie o outro.

III - Para a União, haveria três contribuições sociais (ou uma contribuição única, dividida em três partes), sem criação de nenhuma contribuição nova, e todas incidindo sobre o valor adicionado (não cumulativas): contribuição para o INSS, destinada à Previdência (substituindo a atual contribuição das empresas para a Previdência, incidente sobre a folha de salários; a do empregado continuaria); contribuição para a Assistência Médica, substituindo o FINSOCIAL (COFINS); e contribuição para o seguro-desemprego (60%) e o BNDES (40%), substituindo o FAT (PIS-PASEP). Importante: não se cria nada, apenas se muda a incidência, evitando as contribuições sobre folha de salários e sobre faturamento (em cascata). Passa tudo a valor adicionado (contribuição não cumulativa).

Essa mudança de incidência seria realizada ao longo de certo prazo, para evitar perturbação do sistema. A forma de realizá-la é simples: basta que o Inciso I do Art. 195 da Constituição inclua a expressão "e sobre o valor agregado, não cumulativa" (além das incidências já previstas sobre a folha dos salários, o faturamento e o lucro, todas elas inconvenientes).

Estaria, assim, equacionada a questão do financiamento do setor social, sem criação de nova contribuição.

Duas dúvidas devem ser esclarecidas, a respeito dessa contribuição proposta. A primeira é sobre a possibilidade de perdas no ICMS, por causa de novo tributo não cumulativo. O ponto básico a salientar é que, ao contrário, a mudança tem o enorme mérito de criar uma solidariedade entre os interesses dos estados e da União, pois ambos passam a querer determinar com precisão o valor adicionado em cada empresa (elo da cadeia produtiva). Se a União faz fiscalização numa empresa, o estado se beneficia, já que pode ir atrás e fazer a cobrança do ICMS. Deve, aliás, fazer-se um acordo de cooperação entre União e estados, para essa finalidade.

A outra dúvida diz respeito ao fato de ser mais fácil a cobrança de uma contribuição sobre o faturamento. Isso é fato, mas o País não pode continuar com duas importantes contribuições sociais (COFINS e FAT) incidindo sobre faturamento, que é tributação em cascata. Trata-se de retrocesso de quase trinta anos, pois a Constituição de 1967 já havia acabado com os tributos em cascata (o antigo IVC). E isso se fez (entre outras coisas) porque tal incidência diminuiu terrivelmente a competitividade brasileira em inúmeros

setores: a carga tributária paga no Brasil, por causa da "cascata" (que duplica ou triplica a carga) é muito maior do que, por exemplo, na Europa, onde o tributo é cobrado sobre o valor adicionado.

IV - Além da renda e do valor agregado, haveria, a nível municipal, um terceiro fato gerador, a propriedade, nas mesmas bases da proposta da Comissão de Reforma Tributária.

Naturalmente, continuariam os impostos de sentido apenas econômico: imposto de importação, imposto de exportação.

#### Conclusão: controle da inflação, reforma fiscal e sociedade

O "nacional-desenvolvimentismo", que prevaleceu no Brasil até o início dos anos 80 e depois se enredou no torvelinho da crise interminável, deixou uma herança pesada. Tal herança se exprime, entre outras coisas, na tolerância com a inflação.

A verdade é que, até hoje, a sociedade brasileira não revela vontade política de aniquilar a inflação, como se vê pelo comportamento dos agentes sociais.

O Governo não consegue definir o combate à inflação como prioridade cronológica. O Congresso Nacional assume uma posição ambígua, segundo, aliás, há pouco revelou o Senador Beni Veras. As empresas se encastelam em estratégias defensivas, que ora significam reajustes à base da taxa passada de inflação, ora refletem percepções de futuros choques. As centrais sindicais insistem no imediatismo das greves e de reajustes de salários nominais. E a maioria silenciosa assiste a tudo "bestializada", enquanto a conta é paga principalmente pelos desempregados, os lutadores do mercado informal, os assalariados de renda mais baixa e os marginalizados do processo econômico. Falta de crescimento e inflação bárbara lhes cobram enorme preço.

De há muito a inflação se converteu, no Brasil, em jogo de soma negativa, para a maioria da sociedade (a evolução do padrão de vida, inclusive para a classe média, vem sendo negativa, como é óbvio: o País deixou de ter competência para crescer, principalmente por causa da selvageria inflacionária).

Como entender esse comportamento paradoxal, de uma sociedade a quem a inflação (entre outros fatores) retirou o sentido de direção nacional e que com ela contemporiza?

Existem explicações no sentido de que os beneficiários da inflação têm grande poder político. Ou de que o Governo se beneficia da inflação, pelo "imposto inflacionário". É verdade. Mas tenho percepção de que o Governo (aliás, os últimos governos) está honestamente tentando combater a inflação e custa acreditar que os beneficiários diretos (poucas categorias) tenham força política para entrar o combate à inflação e, mais ainda, para condicionar o comportamento da sociedade.

O paradoxo me parece política e sociologicamente mais complexo.

Talvez o fio da meada comece a aparecer se raciocinarmos estar diante de uma situação em que só se evita o jogo de soma negativa se os principais agentes sociais agirem de comum acordo. Mas isso não tende a acontecer porque vários agentes temem sair prejudicados se eles próprios cooperarem e outros não cooperarem. Os economistas, férteis nesses jogos, chamam tais situações de "dilema do prisioneiro".

Pois bem: os atuais comportamentos dos agentes, à base de estratégias defensivas, podem parecer razoáveis, na percepção de cada segmento, mas essa dificuldade de cooperar, de agir em conjunto, leva ao fracasso os sucessivos planos de estabilização.

Vejamos, por exemplo, o comportamento do sistema político e do Congresso Nacional.

Segundo alguns, o Congresso Nacional nunca deixou de dar ao Executivo aquilo que lhe foi pedido. Considere-se, por exemplo, o Plano Collor. O Congresso aceitou tudo, até o bloqueio dos ativos. Daí a frase atribuída ao Senador José Richa, de que se foi



dado apoio incondicional à equipe econômica da época, desprovida de maior credibilidade, certamente apoio seria dado ao Ministro Fernando Henrique Cardoso, com sua enorme credibilidade.

Diferentemente, argumentam outros ter o Congresso cultura política patrimonialista e clientelista, o que favorece a orgia de gastos.

Ora, vimos, recentemente, a Câmara votar num dia o IPMF (peixe difícil de vender) e no dia seguinte o reajuste de salários de 100% da inflação do mês anterior, pelo pico (criando uma escala móvel capaz de desestabilizar o atual plano de estabilização).

Vozes inteligentes dizem ter sido tal votação fruto de miopia, pois o que dá votos é combater a inflação, e não reajustar salários demagogicamente. Novamente, é preciso ver o problema na sua complexidade. A complicação maior parece ser que, na percepção (errada, provavelmente) de muitos congressistas, a sua reeleição depende de fazer concessões, embora isso possa significar descrédito da instituição.

Em que situações é que o Congresso age? Dá para perceber que em duas situações, principalmente. A primeira é quando, pressionado pela sociedade, aprova medidas consideradas indispensáveis aos diferentes planos de estabilização. É o caso do Plano Collor: o Congresso não quis atender a equipe econômica; quis foi evitar tornar-se, de plano, responsável pelo fracasso do programa de estabilização de um presidente que havia recebido, avassaladoramente, o voto dos "descamisados". E é esse também o caso do IPMF: há tempos que o Governo pede uma reforma fiscal, tendo por trás a sociedade. E ao Congresso a aprovação do IPMF foi apresentada (erradamente) como sendo a primeira etapa da reforma fiscal.

A outra situação em que o Congresso age é diante da pressão de fortes correntes populistas ou corporativistas: tipicamente, o caso de reajustes de salários, de efetivação de servidores não concursados, benefícios a aposentados, etc.

Tem-se, assim, uma alternância, e freqüentemente o resultado líquido é desfavorável, porque as medidas positivas podem ser paliativas (como o IPMF) ou de efeito a longo prazo (modernização dos portos, indispensável), enquanto os benefícios populistas

ou corporativistas afetam o caixa do Tesouro a curto prazo e, não raro, violentamente (vide caso da Previdência).

Vale a pena colocar o assunto em perspectiva.

A tradição populista, clientelista e corporativista do sistema de partidos e de correntes do Congresso é muito antiga no Brasil. Certamente, foi forte nos anos 30 e nos anos 50, ficou algo adormecida (ou tolhida) no período autoritário e voltou explosiva com a redemocratização. Pode-se atribuí-la a um complexo de causas, em que se destacam a própria cultura política (às vezes usada como explicação para tudo) e o fato de que, no Brasil, principalmente em períodos autoritários (mas não exclusivamente), o Poder Executivo sempre deteve o monopólio das decisões, na arena das grandes questões nacionais: estratégias e políticas econômicas, programas de governo, etc. Marginalizado - em maior ou menor escala -, o Poder Legislativo reagia concentrando-se em decisões menores, que lhe davam algum poder, pelo menos a nível local.

Só que, com a Constituição de 1988, isso tudo mudou. O Congresso passou a ter importantes responsabilidades na arena das decisões maiores. Mas algo curioso então aconteceu: o Congresso transferiu o grosso dos recursos livres para os estados e municípios, com caráter de automaticidade, perdendo o controle dessas dotações (que passaram à alçada de governos e assembleias estaduais). Mas continuou, por várias correntes, querendo decidir principalmente sobre dotações de destinação local ou sobre benefícios de finalidade específica (para atender às pressões citadas). E isso sem levar em conta que agora dispõe de grande poder na outra arena, que lhe era negada.

Essa, a gênese da situação em que nos encontramos.

Evidentemente, a solução não está em retirar atribuições do Congresso, mas, ao contrário, em fortalecê-lo institucionalmente. Em contrapartida, seria desejável que ele adquirisse maior consciência do poder - e responsabilidade - que tem, na arena maior.

Aquele fortalecimento institucional deve partir da idéia de que o que enfraquecia o Congresso, na fase anterior, era o virtual monopólio do Executivo na arena das estratégias e políticas econômicas.

Mas essa debilidade já foi sanada, e é preciso enfrentar a nova situação, que consiste no seguinte: o que enfraquece, hoje, a posição do Congresso Nacional (além da cultura política de certas áreas) são duas coisas. A primeira, são os Deputados-Vereadores (segundo tem mostrado o Deputado Nelson Jobim), que insistem em defender projetos de caráter local, no interesse de seus municípios, esquecidos de que a Constituição já transferiu cerca de metade da receita do IPI e do Imposto de Renda para os estados e municípios.

A segunda são as facções extremadas, que criam, no Congresso, ambiente de radicalismos e fragmentação, inviabilizando, num Parlamento que não pode adotar decisões por maioria estável, as decisões por consenso, dentro de uma concepção de agenda mínima (vide, por exemplo, a baderna ocorrida na primeira sessão de aprovação do início da revisão constitucional).

Diz-se, não raro, em resposta às críticas, ser o atual Congresso representativo da sociedade (implicando deixarem os dois a desejar). Pode-se, talvez, admitir a seguinte formulação: tem-se o melhor Congresso possível, dadas as distorções existentes em função do atual sistema de eleições e de partidos políticos. De onde a necessidade de reformas na legislação dos partidos e na legislação eleitoral.

Enquanto tal fortalecimento tem lugar, há que procurar restabelecer um certo espaço fora da influência da lógica eleitoral (melhor: do imediatismo político), como domínio da racionalidade e da técnica. E isso, no momento, terá de fazer-se por negociação que busque decisões à base de agendas mínimas (e não das agendas maximalistas, a que estão afeitos os governos e os partidos).

No terreno fiscal, deve-se destacar a importância de dar transparência às decisões do Orçamento Fiscal e dos "orçamentos autônomos", para colocar a sociedade do lado das forças de controle e racionalização. Várias sugestões foram feitas nesse sentido. Esse ponto deve ser salientado: não há saída para a crise fiscal do País fora do apoio da sociedade, que tem o direito de conhecer quais são as transferências de renda que estão sendo feitas no Orçamento, e em particular, no atendimento a "outros orçamentos"; e quais são os benefícios e privilégios que está pagando. Financeiramente, o Estado é, antes de tudo, o domínio do interesse impessoal e maior do contribuinte.

Por isso, parte-se da idéia de ser possível um esforço conjunto, que o Fórum Nacional vem de sugerir, no sentido de o Executivo, o Congresso e as demais lideranças nacionais considerarem uma agenda mínima de entendimento, em favor da viabilização do referido apoio da sociedade

Uma palavra final.

Duas pré-condições devem ser colocadas à efetivação de uma boa reforma fiscal.

A primeira é um grande investimento federal em melhoria da arrecadação. Nenhum investimento, aliás, terá no momento melhor retorno.

A segunda é que se minimize o custo social do combate à inflação, o que significa reduzir ao mínimo o efeito do plano de estabilização sobre o nível de atividade e do emprego. Nenhum sistema tributário produz seus melhores efeitos em clima de forte recessão, como tivemos em fases recentes.

Outubro, 1993.

