

Uma Agenda para a Reforma Fiscal*

Renato Villela**

Ao longo dos últimos anos tem crescido a convicção de que sem um ajustamento nas contas públicas não será possível estabilizar a economia brasileira de forma duradoura. Hoje, é opinião generalizada entre os analistas e parcelas cada vez maiores da sociedade que, mesmo que políticas antiinflacionárias de cunho heterodoxo — tidas como o único meio eficaz de derrubar taxas de inflação da ordem de 30/40% ao mês — surtam o efeito desejado, elas não serão capazes de manter a eventual estabilização por períodos mais extensos na presença de déficits fiscais significativos, sejam eles efetivos ou potenciais.

O diagnóstico mais aceito atualmente é de que, além de um forte componente inercial, a inflação brasileira apresenta como característica marcante uma tendência permanente de aceleração — mais ou menos forte, dependendo do tipo de política econômica de curto prazo em vigor. Tal tendência aceleracionista se vincula à contínua deterioração das expectativas em relação ao futuro de nossa economia e tais expectativas pessimistas, por sua vez, estariam ligadas à percepção de que o setor público brasileiro padece de um desequilíbrio crônico e potencialmente crescente.

Nesse sentido, a percepção dos agentes privados é a de que o governo (principalmente a União) é incapaz de se financiar de forma não-inflacionária e, portanto, em algum momento no futuro é passível de se “tornar insolvente”. Tal percepção assume graves proporções, uma vez que a quase totalidade dos ativos financeiros de nossa economia se lastreia, de uma forma ou de outra, em títulos da dívida pública.

* O presente texto foi elaborado às vésperas da Revisão Constitucional que teve início em outubro de 1993, na qual se pretende reformular vários dispositivos de caráter fiscal. Como, na opinião do autor, uma reforma como esta não se restringe a alterações no texto constitucional, não há preocupação em situar as medidas aqui discutidas no contexto de tal revisão. O autor agradece a Ricardo Varsano e a José Cláudio Ferreira da Silva os comentários a uma versão inicial deste trabalho.

** Do IPEA/DIPES.

Assim, é difícil imaginar como um plano de estabilização possa se sustentar sem que se perceba que o setor público está equilibrado ou, pelo menos, em vias de se ajustar.

2.1 - Ajuste Permanente *versus* Equilíbrio Eventual

Uma questão interessante associada ao diagnóstico acima resumido é que os principais fatores responsáveis pelo longo processo inflacionário não se relacionam necessariamente à situação econômica corrente. Isto é, o componente inercial vincula-se à inflação passada e as expectativas referem-se a condições futuras antecipadas pelos agentes.¹

Como decorrência disso, observou-se nos últimos anos, principalmente no triênio 1990/92, a persistência da inflação a despeito dos expressivos superávits de caixa exibidos pelo Tesouro Nacional. A forma como tais superávits foram gerados explica por que eles não tiveram a capacidade de infundir nos agentes econômicos a convicção de que se tinha conseguido ajustar o setor público, ainda que inicialmente os então responsáveis pela condução da política econômica procurassem demonstrar estar disso convencidos.

Com o Plano Collor, em março de 1990, deu-se um espetacular crescimento da arrecadação fiscal nos dois meses que o sucederam. Para tanto, contribuíram a possibilidade de recolhimento de tributos em cruzados novos, então percebidos como ativos sem nenhum valor, e a drástica redução da despesa advinda da suspensão dos desembolsos relativos à dívida mobiliária federal, que havia sido confiscada.

Adicionalmente, outros pontos que alimentaram a ilusão de que o ajuste tinha sido atingido foram o alarde com que se anunciou a execução de uma profunda reforma administrativa, a superestimativa do impacto sobre a sonegação que teria o fim dos títulos (inclusive cheques) ao portador e a desatenção ao fato de que após a Constituição de 1988 estados e municípios agregadamente passaram a ter peso significativo do ponto de vista da execução da política fiscal. Nesse contexto, após a volta da arrecadação a níveis normais e com o retorno gradual da inflação, resultados positivos do Tesouro só foram possíveis principalmente através da contenção do salário do funcionalismo e do chamado "controle do gasto na boca do caixa", isto é, não se honrando os compromissos nas datas devidas.²

1 Ainda que se tenham observado fatores afetando contemporaneamente o comportamento dos preços, tais como choques sazonais de oferta e outros, inclusive respondendo por mudanças de patamar nas taxas de inflação, é incabível que seus efeitos são limitados no tempo e que, em princípio, podem ser neutralizados com os instrumentos tradicionais de política econômica de curto prazo. A inércia e a formação de expectativas desfavoráveis respondem, tanto pela manutenção do elevado nível dessas taxas como por sua tendência ascendente.

2 Deve-se mencionar que os resultados positivos só foram conseguidos pelo fato de que os encargos da dívida pública são contabilizados pelo critério de caixa, isto é, quando são efetivamente pagos. Desta maneira, os juros dos títulos públicos confiscados devidos a cada mês só foram considerados para efeito do cômputo do déficit por ocasião de seu resgate.

Assim, foi possível gerar ao longo de meses a fio superávits na execução do Tesouro. Entretanto, ainda no decorrer de 1990, ficou claro que o confisco tinha sido efetivamente o único fator a impactar de forma menos efêmera os fluxos fiscais da União. Com o passar dos meses, à medida que se tornou evidente que mesmo o confisco não se materializaria plenamente, uma vez que se decidiu não realizar os prometidos leilões de cruzados novos, consolidou-se a idéia de que, mais uma vez, o ajuste fiscal permanente não tinha sido realizado.

A despeito de a política fiscal ter sido aparentemente restritiva, sabia-se que ela era fruto de artifícios viáveis apenas enquanto a inflação não baixasse. Quando não fosse mais possível “segurar o gasto na boca do caixa” ou manter subindexados os salários do funcionalismo e os benefícios previdenciários, o déficit voltaria a aparecer.³ Dado que o processo inflacionário brasileiro é percebido como crônico pelos agentes econômicos, enquanto não houver a certeza de que a causa primária do déficit — o descompasso estrutural entre despesas e receitas públicas — foi eliminada, as expectativas quanto à incapacidade de financiamento não-inflacionário da União continuarão a ter o papel aceleracionista sobre as taxas de inflação.

Parece óbvio, portanto, que a estabilização econômica requer mais do que o equilíbrio eventual das contas públicas. É preciso que os agentes econômicos percebam que um ajuste permanente está em curso. No entanto, mesmo que os efeitos do ajuste, que devem decorrer de uma reforma fiscal, não se concretizem em curto espaço de tempo, seu impacto sobre as expectativas se fará sentir imediatamente, desde que os agentes se convençam da viabilidade técnica e política das propostas de ajuste e percebam que elas estão sendo postas em prática.

2.2 - A Necessidade de uma Reforma Fiscal

Ainda que no momento este seja seu principal papel, a reforma fiscal não é somente necessária para que se possa atingir a estabilização nos moldes do que foi acima discutido. Numa perspectiva mais ampla, tal reforma teria como finalidade a redefinição do Estado brasileiro para que ele possa, além de cumprir mais eficientemente suas atividades tradicionais, atuar como indutor da retomada do desenvolvimento econômico e social.

3 Ainda que não se possa afirmar que esta seja a única causa, é significativo o fato de que os déficits de caixa do Tesouro tenham se tornado frequentes e cada vez mais elevados no ano de 1993 — primeiro ano em que o contingenciamento do orçamento foi legalmente proibido. Sem esse instrumento é muito mais difícil para o Tesouro Nacional resistir às múltiplas e fortes pressões decorrentes da não-execução de gastos constantes no orçamento.

Assim, a reforma fiscal deveria buscar não só reequilibrar o setor público brasileiro, mas também definir mais claramente a extensão de seu papel, bem como a distribuição de suas atribuições entre níveis de governo.⁴

A Constituição de 1988 cristalizou uma tendência que vinha se desenhando ao longo dos anos 80 de desequilíbrio estrutural do setor público. A redemocratização do país — cujo ponto culminante foi justamente a promulgação da Carta Magna — foi o terreno fértil sobre o qual floresceram as idéias voltadas ao alargamento e consolidação de conquistas sociais, de autonomia das unidades federativas e entre os poderes da República e de um sentimento geral de oposição à centralização e concentração de poder no Executivo federal que caracterizaram os anos de ditadura.

As saudáveis medidas nessa direção não foram, entretanto, acompanhadas por uma série de outras de caráter complementar visando garantir um mínimo de consistência ao modelo de Estado que estava nelas implícito. Mais especificamente, se a ação direta do setor público na área social foi significativamente aumentada, notadamente naquilo que concerne à seguridade, não se pode afirmar que os meios para exercê-la tenham sido previstos nos volumes compatíveis com a necessidade de financiá-la.

Pode-se dizer que a Constituição em vigor reflete um claro descompasso entre o tamanho do Estado desejado pelos cidadãos em seu papel de consumidores de bens e serviços públicos e aquele julgado por eles conveniente enquanto contribuintes. O primeiro é significativamente maior do que o segundo e a solução (ou não-solução) até aqui encontrada foi a de ajustar um ao outro financiando o Estado provedor de bens e serviços com o auxílio do imposto inflacionário.

2.3 - A Agenda

Em lugar de uma agenda itemizada de questões a serem abordadas em uma reforma fiscal, pretende-se aqui apresentar comentários críticos aos principais temas atualmente em debate nessa área.

Conforme discutido acima, o que se espera para nortear uma reforma fiscal, em primeiro lugar, é que fique bem definido qual o tamanho e o perfil do Estado que se deseja; qual o nível e a qualidade dos serviços que se quer que ele preste; e qual a importância que se deseja que ele tenha na retomada do processo de desenvolvimento. Somente após tais definições é que se pode pensar em termos de quanto vai custar e como deve ser financiado. Infelizmente, até a véspera da Revisão Constitucional, a discussão sobre o papel do

⁴ Observe-se que as diferentes dimensões dessa questão, inclusive aquela referente à estabilização econômica, são aqui separadas apenas para clarificar a discussão. Uma reforma fiscal deve tratá-las conjuntamente.

Estado brasileiro em nada avançou desde a elaboração do texto que agora se pretende rever. Para haver convergência de idéias em grau suficiente para que um projeto de reforma possa ser aprovado sem mutilações importantes é necessário que se provoque e promova, ainda durante o processo de revisão, uma ampla e profunda discussão sobre o papel do Estado brasileiro nos próximos 10 ou 15 anos. Somente a partir dela é que se pode conceber um modelo de distribuição federativa de suas atribuições, bem como o sistema tributário adequado ao Estado que servirá.

Mesmo na falta dessa ampla discussão, pode-se relacionar algumas questões que vêm sendo apontadas como alvo de uma profunda reforma e, em alguns casos, isso é feito sem que haja preocupação maior com suas repercussões em um contexto mais amplo.

Quando se fez referência, alguns parágrafos acima, ao perfil desejado para o Estado, tinha-se em mente não só os tipos de serviços públicos, mas também a que níveis de governo eles devem ser atribuídos. Os avanços da Constituição de 1988 em termos do aperfeiçoamento de um Estado federativo, conforme já se tem falado exaustivamente, restringiram-se à repartição das receitas e não dos gastos, com impactos óbvios sobre o financiamento das atividades da União. Certamente, pensar em reformar o Estado hoje significa que não se pode deixar de discutir, de forma técnica e politicamente consistente, mecanismos de redistribuição dos encargos entre a União, os estados e os municípios.

É ingênuo pensar que o atual descompasso entre atribuição do gasto público e disponibilidade de recursos para financiá-los decorre da falta de uma visão mais abrangente dos responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988. Ele resultou muito mais da incapacidade política da União em reverter um quadro claramente inconsistente em termos de sua capacidade futura de financiamento de gastos, mas altamente desejável do ponto de vista das bancadas estaduais e municipalistas. Assim, áreas tradicionais de competência estadual e local, como educação, merenda escolar, serviços ligados à saúde e à assistência social, infra-estrutura e transporte urbano, saneamento básico, dentre vários outros, em que a descentralização é tradicionalmente apontada como fator de aumento da qualidade e eficiência da ação pública, continuaram a ser financiadas principalmente com recursos de origem federal.

Dada a atual repartição da receita disponível⁵ entre níveis de governo, é concebível imaginar que o governo federal também possa abrir mão para administrações subnacionais de suas responsabilidades em outras áreas cuja competência não é tão bem definida como as citadas acima. Esse seria o caso, por exemplo, dos gastos relativos à construção e manutenção da rede

5 Trata-se da receita que a unidade governamental dispõe após transferir para outros níveis de governo a parcela dos seus tributos que são partilhados e receber a parte que lhe cabe nos tributos de competência das outras esferas.

rodoviária, cuja atuação de governos como o de São Paulo mostrou a viabilidade dessa ação.

Como tem sido bem demonstrado pelo grau de sucesso dos esforços das autoridades econômicas federais, mais do que dificuldades técnicas ligadas à transferência desses encargos a estados e municípios, os empecilhos realmente difíceis têm sido as resistências políticas. Tais resistências originam-se obviamente com mais força nas administrações que potencialmente receberão os encargos. Entretanto, um segundo foco de oposição à descentralização situa-se no próprio governo federal. Os ministérios e agências da União responsáveis pela prestação desses serviços ou pelo repasse dos recursos que os financiam, os chamados ministérios e órgãos setoriais, vêem nessa transferência de responsabilidades o fim ou a drástica redução de sua influência política.

Voltando ao caso dos estados e municípios, a resistência se baseia no argumento de que não dispõem de recursos para absorver as novas responsabilidades, sustentando-o com evidências acerca do seu não muito favorável desempenho financeiro recente. Essa falta de recursos decorre principalmente do fato de que as administrações subnacionais tiveram tempo suficiente para ajustar seu padrão de gastos ao novo quadro de receitas definido em 1988, sem incluir nesse padrão os resultados de uma eventual descentralização. Por isso, hoje, estados e municípios acenam com a insuficiência de recursos correntes para rejeitar a idéia de descentralização ou para aceitá-la apenas na hipótese de um aumento na sua participação nos recursos fiscais do país.

Evidentemente, é difícil imaginar hoje, dado o grau de comprometimento da receita disponível da União, que se possa elevar o nível de recursos para estados e municípios sem que se possa aumentar a carga tributária global da economia, sendo este um ponto sensível nas discussões sobre a reforma.

De fato, o sistema tributário tem sido recorrentemente apontado como o principal alvo de profundas alterações na área fiscal. Os defensores mais ardorosos, e tecnicamente menos sofisticados, dessas alterações vêm argumentando que a carga tributária brasileira é excessiva, induzindo à sonegação, e que o atual sistema tributário é por demais complicado (com mais de 60 tributos), tornando-se um entrave à atividade econômica. As propostas geralmente associadas a tal posição defendem a redução significativa do número de tributos e também da carga que eles impõem ao setor produtivo.

Ainda que se possa negar que a carga tributária global seja alta — 25% do PIB não é um nível excessivo por qualquer padrão que se queira utilizar —, o mesmo não se pode fazer acerca das alegações quanto à excessiva complexidade de nosso sistema tributário. Porém, em relação a este último ponto, a argumentação até agora apresentada parece equivocada.

Associando a multiplicidade de tributos à complexidade do sistema, a crítica principal é a de que tanto o contribuinte atualmente gasta tempo e

recursos significativos para cumprir suas obrigações tributárias quanto o fisco tem que administrar e fiscalizar impostos e contribuições em volume tal que gera atribuições acima de sua capacidade. Duas propostas relativamente recentes de alteração do sistema tributário apóiam-se nessa linha de argumentos: a do Imposto Único, que eliminaria praticamente todos os tributos existentes e os substituiria pela taxação das transações bancárias, e o chamado Projeto Ponte,⁶ que busca aperfeiçoar aquela proposta.

A idéia em ambos os casos é substituir o sofisticado sistema tributário hoje vigente por outro apoiado em impostos não-declaratórios⁷ e, portanto, tidos como "insonegáveis". Esse tipo de imposto tem sido largamente utilizado no país, principalmente a partir de 1980, com o intuito de aumentar a receita fiscal de forma relativamente fácil. Por esse motivo, sua manutenção tem sido alvo de críticas severas, defendendo-se sua eliminação em virtude das distorções que impõem ao sistema produtivo.⁸ É de se estranhar, portanto, que se sugira que o país restrinja seu elenco de tributos a um ou dois desse tipo.

Tais propostas associam, portanto, a complexidade do sistema tributário principalmente aos impostos sobre o valor adicionado (Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), de concepção mais recente, e ao Imposto de Renda. São esses, de fato, tributos relativamente complexos, posto que foram aperfeiçoados ao longo do tempo no sentido de atender aos objetivos de melhor justiça fiscal e neutralidade alocativa. Por isso mesmo, são eles os tributos preferidos por todas as sociedades que ultrapassam os primeiros estágios do desenvolvimento. E não é sua existência a principal causa da complexidade reinante na área tributária nacional.

Mais de 20 anos de alta inflação impuseram a adoção por parte do fisco de uma série de regras de administração visando proteger o valor real da receita pública. Criaram-se indexadores os mais diversos, alteraram-se prazos de recolhimento, mudaram-se bases de tributos e modificaram-se procedimentos com impressionante freqüência, numa tentativa de minimizar as perdas decorrentes da inflação, tanto as ocasionadas pelo chamado efeito Tanzi quanto as causadas pela competente engenharia tributária que o setor privado vem realizando. Essa é a principal causa da complexidade de nosso sistema tributário. Assim, se alguma reforma no futuro vier a eliminar todos os impostos, contribuições e taxas, exceto o IPI, o IR e o ICMS, nosso sistema tributário continuará sendo um dos mais complicados do mundo, enquanto

6 Substitutivo do Deputado Luis Roberto Ponte ao Projeto de Emenda Constitucional, do Deputado Flávio Rocha, que propõe o citado Imposto Único.

7 Tributos cuja cobrança independe da ação do contribuinte em declarar a ocorrência de seu fato gerador.

8 Os exemplos mais notórios são o Finsocial, o PIS/Pasep e, mais recentemente, o IPMF; todos alvo de intensa oposição, inclusive a nível judicial.

não se eliminar a inflação. Se, por outro lado, a reforma eliminar tais tributos, substituindo-os por outros iníquos e promotores da ineficiência alocativa, ela prejudicará o desenvolvimento econômico e social do país.

Como já foi mencionado, impostos (e contribuições) com tais características já existem em nosso sistema tributário — os chamados tributos “em cascata” — e têm sido merecidamente apontados como um dos fatores que mais prejudicam a competitividade da produção nacional. Entretanto, a elevada inflação e todos os desvios que dela resultam em termos da administração tributária pública e privada, associada à alarmante falta de estatísticas confiáveis relativas à estrutura da economia brasileira,⁹ impedem a realização dos estudos necessários a uma reforma desse porte sem que se corra o risco de uma desestruturação dos mecanismos tradicionais de financiamento do setor público brasileiro.

Por fim, deve-se ter em mente que, a curto prazo, não é possível compatibilizar ajuste fiscal com redução de carga tributária global. Dadas as demandas por recomposição da infra-estrutura econômica e social do país, será necessária a sua ampliação e esta será menor quanto maior for a participação dos estados e dos municípios no esforço de ajuste pelo lado das despesas, na linha do que foi acima discutido.

Neste particular, existe expressiva margem de recuperação da receita fiscal que, a princípio, independe de alterações mais profundas no texto constitucional: o combate à resistência do contribuinte em cumprir suas obrigações fiscais. *Grosso modo*, pode se dizer que tal resistência se dá em dois níveis: o ilegal — da evasão e sonegação — e o legal — da contestação judicial. No primeiro caso, maior rigor por parte do fisco, apoiado por seu melhor aparelhamento, é o caminho óbvio a ser seguido. Vale lembrar os efeitos positivos de um combate mais intenso à evasão e à sonegação que já se fizeram sentir no início de 1993. Entretanto, existe ainda amplo espaço a ser ganho, principalmente em termos do aperfeiçoamento da máquina fiscalizadora e da legislação fiscal visando elevar substancialmente os custos da sonegação.

No segundo caso, com vistas a reduzir o amplo e fértil campo disponível para se contestar judicialmente o recolhimento de tributos, deve-se pensar em rever e consolidar normas legais e administrativas de tributos, realizando-se uma autêntica “limpeza” no emaranhado de dispositivos em que se transformou a legislação tributária brasileira. A idéia seria empreender uma profunda reformulação na administração fiscal e na relação fisco/contribuinte, uma relação inerentemente de conflito, mas que deveria estar associada a respeito mútuo e não está. O objetivo seria, em resumo: ao bom contribuinte, tudo que seja possível para facilitar o cumprimento de suas obrigações; ao mau, a

⁹ Os dados disponíveis para estudos desse feito baseiam-se ainda no *Censo Econômico de 1980*, isto é, retratam a economia brasileira de uma década e meia atrás.

lei, *revisada para ser mais severa*. Paralelamente a tal esforço, seriam necessárias medidas no sentido de caracterizar a ação governamental como necessária e meritória e não como perversa e ineficiente, o que parece ser a visão atual do contribuinte a seu respeito.

Mais objetivamente, se poderia pensar na criação e manutenção de um “Grupo Permanente de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário” e de um “Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Gasto e de Políticas Públicas”.¹⁰

Trata-se, quanto ao primeiro, de um grupo de elevado nível técnico, composto de economistas, juristas e administradores fazendários, que, poupados das tarefas do dia-a-dia, se dediquem continuamente ao aperfeiçoamento dos diversos aspectos relacionados ao sistema tributário (legislação, normas, sistema de arrecadação, sistema de fiscalização, efeitos econômicos de medidas etc.). Seria um grupo pequeno, subordinado diretamente ao Ministro da Fazenda, com o objetivo de coordenar o esforço de aperfeiçoamento, usando para a execução dos trabalhos o pessoal do Ministério, bem como contratando consultores quando necessário. Seria o contraponto no governo do planejamento tributário utilizado pelo setor privado. Durante o processo de reforma, este grupo se encarregaria da coordenação das tarefas a ela relacionadas e após seu término assumiria sua função permanente, já com a experiência ganha no processo. Evidentemente, a proposta aqui apresentada para a União pode ser replicada nos estados e municípios.

O “Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Gasto e de Políticas Públicas” visaria assegurar a contínua melhoria da qualidade da despesa pública. Desenvolver e operar tal sistema é tarefa típica — talvez a mais nobre — de um sistema nacional de planejamento. Seus resultados informariam não só a elaboração das propostas orçamentárias anuais e planos plurianuais como também as atividades de coordenação horizontal e vertical das ações governamentais.

Dois outros pontos que não poderiam deixar de estar incluídos em uma agenda como esta são os referentes à seguridade social e à privatização ou controle das empresas estatais. Entretanto, como eles são temas de capítulos específicos do presente volume, optou-se aqui por não detalhar sua discussão.

Finalmente, restaria a questão do funcionalismo público, cujos salários, por mais deprimidos que se encontrem atualmente em termos reais, constituem importante fonte de despesa. Neste particular, as propostas até agora apresentadas resumem-se à eliminação da estabilidade no emprego conferida ao funcionário público, o que tem gerado um acalorado debate. Por um lado, muitos argumentam que esta é uma condição indispensável à solução do

10 Esta proposta foi anteriormente apresentada no documento “Sugestões para Ações na Área Fiscal”, de Ricardo Varsano (mimeo, outubro de 1992).

problema fiscal da União, o que é verdadeiro numa perspectiva de curto prazo e numa conjuntura que torne impossível a compressão de seu salário real. O contingente de funcionários públicos hoje é de tamanho tal que se constitui numa fonte importante de descontrolo potencial da despesa. Para tanto, basta que se abandone a política de contenção do valor real do salário do funcionalismo vigente há alguns anos.

A estabilidade dos servidores públicos, por outro lado, é adotada em vários países com o objetivo principal de garantir que a ação executiva governamental não será afetada pelas frequentes alterações político-partidárias de seus escalões superiores, estabelecendo, por conseguinte, um mínimo de continuidade na execução das políticas públicas. Conseqüentemente, pode-se argumentar que, em princípio, apenas os servidores pertencentes às chamadas atividades típicas de governo deveriam estar assim protegidos. Por sua vez, a definição de quais seriam tais atividades depende da discussão sobre o papel do Estado brasileiro, discussão esta que ainda se encontra longe de se encerrar.

Trata-se, portanto, de mais um exemplo de como a Constituição de 1988, que tornou estáveis praticamente todos os servidores, não foi elaborada a partir de um modelo coerente para o setor público. Como decorrência disso, a questão da estabilidade tem sido examinada numa perspectiva equivocada. Sua extinção é hoje considerada como praticamente indispensável para melhor equilibrar as finanças públicas, ao passo que deveria ser encarada apenas como um instrumento para tornar o Estado brasileiro mais eficiente. A rigor, o fim da estabilidade não significa necessariamente a demissão de funcionários e, sim, a possibilidade de fazê-lo. Portanto, parece claro que, no contexto de uma reforma fiscal, não se deve vincular medidas nesse sentido à redução pura e simples da despesa. O argumento correto para que o governo resgate a capacidade de empreender políticas eficazes de recursos humanos — o que requer, entre outras coisas, a possibilidade de contratar e dispensar pessoal — é a necessidade de aumentar a qualidade de seu gasto.

2.4 - Considerações Finais

Discutir uma agenda para a reforma fiscal num momento em que se empreende uma Revisão Constitucional cuja principal atribuição é, aparentemente, corrigir as distorções na área fiscal introduzidas pela Carta de 1988 é uma tarefa um tanto ingrata. Ao longo do presente texto, procurou-se deixar claro que uma reforma fiscal técnica e politicamente viável e, portanto, permanente requer o prévio conhecimento das preferências da sociedade brasileira quanto ao tamanho, o papel e o perfil do Estado. Ademais, para que essa reforma possa contribuir para a estabilização econômica, também em bases permanentes, ela não pode ignorar a necessidade de se dotar o Estado de mecanismos estáveis de financiamento não-inflacionário.

Nesse particular, é preocupante o fato de que a revisão tenha começado sem que se tenha discutido esses pontos fundamentais com a necessária profundidade e abrangência. É alta, portanto, a probabilidade de que sejam feitas alterações no texto constitucional resultantes não do consenso, como seria desejável, mas da factibilidade da ação legislativa, que assegura apenas a continuidade do processo de revisão e não necessariamente que as decisões tomadas sejam as que melhor atendem aos objetivos da sociedade.

