

## Desrepressão fiscal

LEI DE RESPONSABILIDADE TERÁ DE SER CONJUGADA COM REFORMAS CONSTITUCIONAIS

*Rogério L. Furquim Werneck\**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, afinal aprovada pelo Senado e prestes a ser sancionada pelo presidente da República, representa um extraordinário avanço na agenda de construção institucional do Estado brasileiro. Se devidamente aplicada, deve agir como um poderoso indutor de práticas mais conseqüentes de gestão nos três níveis de governo. Deve levar à utilização mais racional de recursos e a um compromisso mais concreto com a preocupação de manter dispêndios limitados às possibilidades de obtenção de receita, em todas as esferas do setor público. Ao reforçar os incentivos para a manutenção do equilíbrio fiscal, a Lei constitui um passo fundamental no esforço de consolidação da estabilização no País.

É claro que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem imperfeições e é bem provável que tenha de ser aprimorada aos poucos, à medida que a importância de algumas de suas falhas possa ser percebida com mais clareza ao longo dos próximos anos. Mas não há dúvida de que, uma vez aplicada, mesmo no seu formato atual, deverá representar, especialmente para Estados e municípios, uma drástica mudança de regime fiscal. Não há melhor evidência disto do que a forte pressão política exercida por prefeitos e governadores sobre o Congresso, nos últimos meses, na tentativa de adiar a data em que a Lei deveria afinal entrar em vigor.

Em suma, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o País estará avançando em muito em direção ao objetivo de implantar um regime em que as várias esferas de governo afinal funcionem dentro de restrições orçamentárias efetivamente rígidas. Isto é mais do que desejável, mas tem alguns desdobramentos que talvez não estejam sendo devidamente percebidos. Enrijecidas as restrições orçamentárias, é natural que aflorem, em muitos pontos do setor público, evidências cada vez mais contundentes de repressão fiscal.

Desde o final de 1998, quando a economia brasileira foi colhida pelos efeitos da crise russa, houve um notável esforço de ajuste fiscal no País. Contudo, por mais louvável que tenha sido tal esforço, dadas as circunstâncias, a verdade é que o ajuste teve um caráter de emergência. Pouca atenção pôde ser dispensada à sua qualidade. Pelo lado da receita, houve forte elevação de impostos de baixa qualidade que, idealmente, deveriam ser extintos. E, pelo lado do dispêndio, houve cortes de despesas concentrados em programas que podiam ser cortados, mas que, em princípio, não deveriam ser cortados. É mais do que sabido que restrições constitucionais impediam cortes nas despesas que deveriam ser cortadas. Foi o que se pôde fazer. E, vale repetir, foi um esforço altamente meritório. Mas o fato é que o ajuste teve de recorrer à repressão fiscal, pelo lado da despesa, e de contemporizar com uma substancial deterioração da qualidade do sistema tributário, pelo lado da receita.

Atualmente os três níveis de governo extraem da economia, por meio de tributos, cerca de um terço do PIB. Se a isto se adiciona 4 ou 5% de déficit nominal do setor público, na linha do que vem sendo previsto para este ano, chega-se a um dispêndio público agregado de pelo menos 37% do PIB. Com sorte, talvez divididos em algo como 7% do PIB em pagamentos nominais de juros sobre a dívida pública e algo como 30% do PIB em gastos primários. O que é muito, qualquer que seja o padrão internacional que se use como referência. Principalmente para uma economia no estágio de desenvolvimento em que está a brasileira. Mas o que é surpreendente e paradoxal, é que, apesar de um nível tão alto de dispêndio primário agregado, subsista em muitos segmentos dos três níveis de governo um inegável e legítimo sentimento de repressão fiscal. Muitos programas essenciais de dispêndio parecem carecer de financiamento minimamente adequado. A explicação óbvia para este paradoxo, apenas aparente, é a desmesurada proporção de recursos fiscais que hoje acaba destinada a programas de dispêndio nada essenciais, mas protegidos de cortes pela Constituição.

Não há a menor dúvida de que a Lei de Responsabilidade deverá exacerbar em muito o sentimento de repressão fiscal, especialmente em Estados e municípios. E é apenas natural que isto se traduza em vigorosa demanda política por formas variadas de alívio. Ou seja, na esteira da aplicação da Lei, deverá ganhar força no País um grande clamor por desrepressão fiscal. (Uma palavra feia, mas que dá o sentido preciso. E consta do *Aurélio*.) Mas que formas de alívio acabarão prevalecendo? O ideal, é claro, é que o inevitável descontentamento com a repressão fiscal seja canalizado para ampliar a coalizão de forças políticas favoráveis às reformas constitucionais, necessárias para remover os entraves que hoje impedem cortes em programas de dispêndio pouco defensáveis, que abram espaço nos orçamentos dos três níveis de governo para gastos essenciais.

O que se constata, portanto, é que a Lei de Responsabilidade, ao exacerbar o sentimento de repressão fiscal, deverá exigir do governo pronta disposição para acenar de forma crível com a possibilidade de alívio pelo lado das reformas constitucionais. Caso não mostre tal disposição, o governo deixará o caminho aberto para os eternos vendedores de soluções fáceis, que só tendem a proliferar no clima de precoce inquietação eleitoral que vai tomando conta do País. Soluções que, por vias diversas, significam para todos efeitos dar o dito pelo não dito e fingir que a Lei de Responsabilidade Fiscal não existe.

---

\* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.