

Retrospectiva 2017: Ano mostrou necessidade de discutir política fiscal



Nos últimos anos, a dinâmica fiscal do Brasil foi alvo de intensos e

relevantes debates. Não se deve esquecer, todavia, que muitos deles eram predominantemente ideológicos, de pouca precisão técnica, de perspectiva histórica duvidosa, de independência questionável e até mesmo imbuídos de paixões fantasiosas.

A dinâmica fiscal de um país engloba diversos aspectos de difícil compreensão para economistas, juristas, gestores e outros estudiosos. Com a expressão dinâmica fiscal busco representar todo o fluxo de receitas e despesas de um país, incluindo valores que decorrem de decisões econômicas como as de renúncias de receitas e de aumento de endividamento.

No decorrer desse ano, e desde o início de nossa coluna, tratei de alguns destes aspectos, com ênfase nos gastos tributários indiretos (benefícios tributários, na dicção constitucional, cujo montante estimado de 2016 foi de R\$ 271 bilhões), dos benefícios creditícios e dos benefícios financeiros (montante estimado de R\$ 107 bilhões referente a 2016), além de aspectos de legislação tributária (praticabilidade e segurança jurídica).

As políticas econômicas que se valem de instrumentos fiscais, como os mencionados benefícios, envolvem aspectos técnicos que precisam ser aprofundados e nuances ideológicas que mais jogam sombras do que esclarecem.

Como última coluna do ano, faremos um sumário de alguns desses importantes aspectos das políticas econômicas que se valem de instrumentos fiscais:

1) Boa parte hoje das críticas às renúncias tributárias como forma de intervenção econômica trata apenas do seu caráter off budget, ou seja, seriam valores que não estariam inseridos no processo legislativo orçamentário

Essa é uma forma não muito acurada de se abordar o tema, apesar de corrente. Muito embora as renúncias tributárias não estejam lado a lado das receitas (isto é, compondo uma grandeza que poderia ser denominada como arrecadação total e potencial a ser depurada para uma arrecadação prevista líquida, descontando-se as renúncias já instituídas), fato é que o Projeto de Lei Orçamentária Anual é acompanhado de um Demonstrativo de Gastos Tributários (incluindo as renúncias tributárias vigentes e seus efeitos nos próximos anos, devidamente regionalizados), o que permite acesso, sim, a essas

informações.

O Poder Legislativo tem como acompanhar tais dados e tem o poder-dever de fiscalizá-los, contando, para isso, com o tradicional e sempre presente trabalho do Tribunal de Contas da União, no âmbito federal, a quem se deve reconhecer a responsabilidade por boa parte dos avanços nesta seara.

Além disso, cada disposição que envolve renúncia tributária é apreciada na medida da aprovação de cada ato normativo que a instituiu. Ou seja, além da quantificação dos gastos tributários indiretos que informa cada lei orçamentária a ser aprovada, cada medida tributária é aprovada também na sua dimensão de desvio da legislação tributária.

Não há dúvida que falta governança e faltam avaliações dos resultados de cada uma. Mas o mero argumento do caráter extra orçamentário é de pobreza ímpar.

2) Estados e municípios ainda não cumprem a previsão de acompanhamento das renúncias tributárias

Na verdade, os Estados e municípios ainda estão bem longe de fazer um controle transparente e efetivo de suas renúncias. Isso sem contar a notória inconstitucionalidade de muitos programas e o escasso caráter informativo dos demonstrativos por vezes apresentados. O desenvolvimento das últimas décadas obtido no âmbito federal ainda não foi replicado nas demais esferas da Federação.

Boa parte dos poucos controles existentes decorre muito mais da rescisão unilateral de isenções condicionadas (contratos) concedidas em gestões anteriores (em afronta à segurança jurídica e ao que previamente contratado, mesmo quando ausentes vícios de validade) ou de fiscalizações pontuais sobre o atendimento de condicionantes da isenção em regimes específicos (isenções de impostos com contrapartidas como a empregabilidade da população local, por exemplo).

3) Muitas vezes se alega que há renúncia tributária em exagero. Não faltam economistas ou agentes do estado a culpar o governo federal por “renúncias” como as da Zona Franca de Manaus e a do Simples Nacional

Essa matéria, contudo, não pode ser enfrentada como se fosse tão trivial.

Cheguei a apontar, em [coluna antiga](#), que boa parte dos itens apontados como renúncias não seria de efetivos gastos tributários indiretos.

A Zona Franca de Manaus (renúncia estimada de R\$ 26,76 bilhões em 2016), por exemplo, não é política de governo. Não está no campo da competência executiva federal voltar a tributar as operações relacionadas à região. As decisões políticas que continuam a reiterar tal intributabilidade são do Legislativo e possuem natureza constitucional. Os representantes do povo continuam a prorrogar tal proteção; e, na última vez que assim decidiram, o fizeram até o ano 2073!

Com ou sem apoio de eventuais gestões do Executivo, fato é que sua revogação dependeria de reforma do texto constitucional, algo nem sempre fácil de se conseguir.

Longe estou de afirmar e aceitar certo fatalismo aqui. Mas direcionar o alvo das pretensões ao seu

destinatário correto é um bom começo. Textos econômicos e jornalísticos que colocam na conta de governos federais (quaisquer deles) a mera decisão de retirar ou atribuir a não tributação nada esclarecem, tornando o debate ainda mais pobre.

A regra inserida na Constituição, que não permite a tributação, não autoriza, portanto, o legislador a retomar a tributação. O questionamento de tal limite passaria pelo Legislativo com mais ênfase do que a conversão de medida provisória ou aprovação de lei.

A governança dessa não tributação é questionável. Recentemente, orientei um excelente trabalho de doutorado sobre o tema, de autoria de Daniel Monteiro Gelcer^[1], cuja principal conclusão é justamente a falta de dados sobre os resultados pretendidos e os alcançados nessa proteção regional.

Quanto ao Simples Nacional, item do Demonstrativo de Gasto Tributário que encabeça a lista das maiores “renúncias” (R\$ 74,57 bilhões em 2016), convém repetir minha crítica, no sentido de que não se trata de política de renúncia (desvio de uma legislação tributação de referência). Trata-se, antes, de um regime tributário alternativo, com base nos preceitos constitucionais que assim prescrevem e determinam.

Nunca defendi que o SIMPLES deixe de ser acompanhado pelo governo ou mesmo que a legislação estaria simplesmente bem elaborada como se apresenta atualmente. Há comitê gestor próprio para acompanhar o desempenho do regime jurídico. Alterações podem ser feitas, seja na calibragem das alíquotas, na sua adoção mais generalizada e menos pontual, categorias de contribuintes e problemas operacionais quando se incluem outras técnicas tributárias, como a da substituição tributária para frente do ICMS.

Tudo isso pode e deve ser estudado com vistas à melhoria do regime tributário. Mas, ainda assim, não se trata de política econômica de renúncia. O valor arrecadação pretendido pode ser alterado, mas sempre será um regime que implicará em apuração mais simples e reduzida em relação aos demais regimes. Arrecadação não pode ser mera conta de chegada. Os ânimos corporativistas que acreditam que todo aumento de arrecadação por si só seria positivo não deveriam prosperar. É a arrecadação que paga a estrutura estatal e a folha dos servidores públicos, mas não se deve olvidar que a arrecadação tributária é um tipo de receita derivada e não própria. Ou seja: são os contribuintes que financiam a existência de um corpo de servidores públicos e não um número abstrato qualquer do orçamento, designado receita, que apenas quantifica o processo.

4) Avançamos, nas últimas décadas, no apontamento de quais são as renúncias tributárias (gastos indiretos), ainda que por meio de cálculos estáticos, que não levam em conta os efeitos dinâmicos de cada medida

Porém, ainda falta muito em termos de governança executiva, aquela que deve ser realizada pelo próprio governo. Ministérios finalísticos pouco sabem das medidas tributárias que, em tese, permitem que seus objetivos sejam alcançados, como bem constatado em fiscalização do TCU. Ministérios do Governo Central (Planejamento, Fazenda e Casa Civil, por exemplo) pouco avançaram na criação de órgãos ou comissões interministeriais de avaliação das políticas econômicas que se valem de benefícios fiscais (tributários, creditícios e financeiros). As informações são parciais e o diálogo com pesquisadores e universidades são casuísticos.

A análise de eficiência, efetividade e economicidade das políticas econômicas está em seu início, com certa vantagem para os benefícios creditícios e financeiros, graças a acórdão do TCU e ao trabalho da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda[2]. Ver meus textos ([aqui](#) e [aqui](#)) sobre esses ilustres desconhecidos, os benefícios financeiros e creditícios.

Um dos poucos exemplos felizes nesse tema da governança executiva (auto avaliação e diálogos com as partes envolvidas) foi a instituição da Comissão Tripartite de Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamento (CTDF). Não entrando no mérito da eficiência desta política econômica, fato é que a existência de uma comissão com representantes dos empregados, dos setores econômicos envolvidos e das áreas do governo relacionadas ao programa permitiu a troca de ideias e impressões e produziu vários resultados: desde as avaliações preliminares positivas, até mesmo a triste conclusão de que, ao fim e ao cabo, os resultados seriam tímidos e muito dispendiosos. Ver [minha coluna](#).

5) Um dos pontos mais relevantes para bem estudar as políticas econômicas que se valem de instrumentos fiscais é se evitar, na medida do possível, o caráter mais explicitamente ideológico das proposições teóricas

Começar o estudo deste tema presumindo:

ou

a) que todos os incentivos fiscais são negativos (por afronta à isonomia, à capacidade contributiva e à simplicidade);

ou

b) que todos os incentivos são positivos porque concretizariam os ditames constitucionais da Constituição Federal

é um reducionismo injustificável, por várias razões.

Não dá para tratar o tema de forma agregada e generalizada. Cada medida tem o seu histórico ou sua função.

Como tratar da desoneração tributária da água mineral ou de cadeiras de rodas nos mesmos termos de outras políticas industriais que se valem das contribuições do PIS e da COFINS (adensamento de cadeias produtivas, por exemplo)?

Tampouco se justifica, o que se lê muito na produção doutrinária, pretensas fases do perfil do Estado: ora um Estado Social, ora um Estado Fiscal. Quase sempre essas considerações refletem muito mais a paixão de seus autores acerca do papel do Estado na economia (ou ausência desse papel), do que algum vínculo efetivo com a nossa realidade constitucional.

A Constituição Federal que temos é a que temos. Não nos ajudará, aqui, a mera importação de teorias neoliberais ou fortemente intervencionistas produzidas alhures. Os leitores merecem um debate mais elaborado sobre o que o Estado pode ou não fazer em se tratando do uso de instrumentos fiscais

(controles de validade e legalidade e de aderência quanto à ordem econômica e as regras de direito financeiro). Esses limites estão no próprio ordenamento jurídico e nas classificações didáticas.

Em outra oportunidade^[3] já nos manifestamos sobre o equívoco em acreditar simplesmente que textos constitucionais sem vontade política de Estado seriam suficientes para a sua concretização (crítica à teoria da constituição dirigente); mas também criticamos as paixões ideológicas reacionárias que buscam afrontar a própria semântica de nossa Constituição Federal vigente em favor de pautas não positivadas democraticamente (normas jurídicas).

6) As renúncias devem ser avaliadas, inclusive, com os próprios gastos diretos relacionados aos mesmos objetivos

Parece fácil criticar programas como a Lei Rouanet e a política cultural como um todo, mas qual a proporção entre o orçamento da pasta (Ministério da Cultura) e a renúncia tributária?

Quando praticamente todo o espaço orçamentário é alocado para o custeio da própria estrutura dos órgãos e fundações ligadas à Cultura e boa parte do que poderia ser uma política cultural se revela como mera renúncia de empresas do lucro real, que investem antes em marketing cultural, percebe-se a importância de pensar cada política, relacionando as respectivas fontes orçamentárias, os gastos diretos e as eventuais renúncias. Sobre a política cultural, tive oportunidade de [escrever](#), junto com o autor de importante mestrado orientado por mim sobre o assunto, Nichollas Alem.

Enfim, esse é um pequeno balanço de alguns temas que foram tratados em minhas colunas anteriores e alguns pontos que ainda serão desenvolvidos posteriormente.

Gostaria de encerrar o ano desejando um feliz Natal e um excelente Ano Novo aos leitores dessa revista, aos meus colegas colunistas e, com carinho especial, à equipe do ConJur, que permite que esse importante espaço de produção de debates e divulgação de notícias exista.

[1] Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional. USP: 2017.

[2] Atualmente, tal função cabe à Secretaria de Acompanhamento Econômico do mesmo Ministério, por conta de reestruturação de funções das secretarias daquele Ministério.

[3] ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da Ordem Econômica e Constitucional e o Aspecto Constitutivo da Concretização Constitucional. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, v. 1, Belo Horizonte: Editora Fórum, pp. 249-268, 2012. Quem chamou a atenção a esses pontos críticos da teoria da Constituição Dirigente foi Gilberto Bercovici: A Constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: TEORIA da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.