

Equalizar regras fiscais: necessidade constitucional e econômica



Élide Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Diante da incapacidade de construirmos democraticamente consensos

mínimos ou sequer calcularmos os dissensos toleráveis (tal como suscitado por Wanderley Guilherme dos Santos), assistimos –nos presentes dias– à maior escalada no conflito orçamentário brasileiro desde a promulgação da emenda 95/2016.

Um impasse alegadamente insolúvel para o ordenamento atualmente vigente emergiu nas contas públicas federais ao longo da execução orçamentária de 2019 e no projeto de lei de orçamento para 2020. As principais variáveis em jogo são a frustração da arrecadação anteriormente estimada e a reduzida margem de contenção das despesas discricionárias, donde se sucederam contingenciamentos que impuseram constrangimento fiscal severo ao funcionamento de serviços públicos essenciais.

A tese invocada pelo Ministério da Economia é a de que seria necessário rever as despesas primárias obrigatórias, já que seria supostamente impraticável aprimorar e majorar a arrecadação tributária, bem como seria, em tese, econômica e politicamente indesejável pretender alterar as diversas regras relativas ao endividamento público para equalizar o custeio da ação governamental. O raciocínio do Ministro Paulo Guedes^[1] resume-se às seguintes máximas:

O teto é fundamental, porque ele trava essa trajetória de aumento descontrolado da despesa. Não queremos furar o teto. Queremos é quebrar o piso da despesa obrigatória e a ferramenta para isso chama-se "pacto federativo". [...] Agora o coração do pacto federativo tem essas três dimensões que estamos enfatizando, são três "D": Desobrigar, desindexar e desvincular as despesas dos três entes federativos. O que inclui desbloquear os fundos [setoriais].

Desse modo, o diagnóstico da crise fiscal foi atribuído, direta ou indiretamente, às obrigações constitucionais e legais de fazer, que estruturam políticas públicas asseguradoras de direitos fundamentais. Diante do risco de paralisia de serviços públicos essenciais, o prognóstico de desvinculação total soa como extorsão reformista dos ditames constitucionais, mediante sequestro das regras que lhe asseguram custeio adequado.

Precisamos, contudo, denunciar a opacidade, seletividade e iniquidade de tais estratégias de ajuste em curso. Não há como acelerar e dobrar a aposta na contenção univocamente das despesas primárias, sem que sejam executados plenamente os comandos dos arts. 21, 116 e 139 da LDO/2019 (Lei 13.707/2018) –que fixam a necessidade de revisão e redução à metade das renúncias fiscais até 2029– e sem que sejam instituídas minimamente as balizas de controle das despesas financeiras (arts. 48, XIV e 52, VI da CR/1988).

Criar uma espécie de guerra interpretativa entre as regras fiscais é uma estratégia extremada de desconstrução do arranjo sistêmico de proteção ao custeio dos direitos fundamentais que a Constituição Federal instituiu. A pretexto de ampliar a transparência, a ousadia atual passa por esgarçar drasticamente a escassez orçamentária, de modo a aparentemente colocar em atrito a regra de ouro (art. 167, III da CR/88), o teto global de despesas primárias (dado pela Emenda 95/2016) e a meta de resultado primário (art. 4º, §1º da LRF). Com isso, impõe-se um risco presente de paralisia governamental (*shutdown*), mediante asfixia orçamentária e financeira das políticas públicas no curto prazo, para retirar algumas das suas garantias e vinculações orçamentárias no médio prazo.

Mas a quem aproveita a tese de impossibilidade da revisão do teto de despesas primárias dado pela Emenda 95/2016, quando, aliás, o Congresso Nacional já tem debatido, no bojo da PEC 98/2019^[2], excetuar da sua incidência transferências correntes, a pretexto de rateio federativo dos recursos decorrentes da cessão onerosa do pré-sal?

A quem aproveita a tese de impossibilidade de majorar a meta de resultado primário deficitário, para equalizar a severa frustração de arrecadação ao longo deste 2019, sobretudo em face do risco cada vez mais judicializado de contingenciamento indevido de “despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente”, em consonância com o art. 4º, §1º e art. 9º, §2º da LRF?

A quem aproveita a tese de impossibilidade de autorização excepcional para financiamento de despesas correntes mediante operações de crédito, na forma do art. 167, III da Constituição, se já em 2019 foram R\$248,9 bilhões de despesas da seguridade social custeadas dessa forma e, em 2020, há a previsão de outros R\$367 bilhões?

A trágica condição do debate orçamentário brasileiro atual reside no pressuposto de que haverá debate transparente e democraticamente maduro com a extinção das balizas constitucionais que hoje amparam, por exemplo, o custeio mínimo dos direitos à saúde e à educação. Eis um engodo argumentativo, pois, como bem suscitado por Bruno Carazza^[3], os grupos de poder se impõem alheios ao ciclo orçamentário:



A ideia central na criação do teto, uma solução simples e poderosa da equipe econômica do presidente Temer, foi ressuscitar o processo orçamentário como palco de debates sobre as escolhas governamentais. Existe, porém, uma questão prévia e de difícil solução: nem todos os jogadores têm o mesmo cacife para participar da disputa orçamentária travada perante Poderes Executivo e Legislativo. Assim, impera a lógica da ação coletiva do economista Mancur Olson: na disputa por nacos do orçamento, grupos com melhor capacidade de articulação tendem a prevalecer sobre a massa difusa da sociedade, que acabará pagando a conta.

Analizando a proposta orçamentária enviada pelo governo, fica claro que o time de Paulo Guedes opta pelo caminho mais fácil de evitar conflitos com grupos de interesses bem representados na política brasileira. O mesmo assessor econômico do candidato Bolsonaro, que na campanha afirmara na Globonews que "se depender de mim, não haverá subsídio para setores específicos no Brasil", com menos de um mês como ministro terminou sua entrevista em Davos dizendo que "se eu desejar começar a cortar subsídios aqui e ali, eu perco suporte político".

No orçamento enviado pelo Congresso Nacional o ministério da Economia estima um total de R\$ 331 bilhões em subsídios, desonerações, regimes especiais e benefícios de toda a natureza, transferindo renda para os mais variados segmentos da economia brasileira. Sem coragem para atacar esses privilégios fiscais, a proposta de Paulo Guedes distribui o ônus do cumprimento do teto nos ombros de políticas públicas sensíveis para a população e o futuro do país – como a educação, a segurança pública, a pesquisa e o meio-ambiente. [...] A tibieza de Guedes em comprar brigas com setores que lucram parasitando nosso sistema tributário coloca em risco a principal medida estrutural para enfrentar o crônico déficit público brasileiro.

Além do risco de desconstrução constitucional para que o Estado atue abaixo dos pisos em saúde e educação, enquanto segue relativamente intocado o elevado patamar de renúncias fiscais, é preciso também insistirmos na própria fragilidade do diagnóstico, porque não foi exclusivamente a trajetória das despesas obrigatórias que nos trouxe até o quadro atual.

Vale lembrar, por oportuno, que a dinâmica da economia brasileira, concomitante à situação política, sofreu forte depreciação a partir de 2014. Entre 2014-2018, a economia registrou as piores taxas de crescimento das últimas décadas. As perspectivas para os próximos anos também não são nada animadoras.

O quadro fiscal deteriorou-se significativamente nesse período. A queda da arrecadação tributária, como consequência da recessão econômica, soma-se aos problemas estruturais (como a presença de uma estrutura produtiva atrasada e de baixa complexidade, ou a alocação da mão de obra em setores com baixa produtividade) e às opções contingentes de política econômica (desonerações tributárias, créditos subsidiados etc), na qualidade de variáveis que devem ser conjugadas para elucidarmos –com mínima consistência– a origem de um déficit significativo nas contas públicas da União.

A solução aviada pela Emenda 95/2016 foi estabelecer um “Novo Regime Fiscal” que assegura tão somente correção monetária para as despesas primárias ao longo do lapso vintenário de 2017 a 2036. Como alertado desde 2016, quando do debate da PEC 241/55, o teto não só limitava as margens de política fiscal, mas também requeria a aprovação de outras reformas para ter alguma chance de êxito. Ou seja, seus resultados estão condicionados à elaboração de reformas como a da previdência, do regime de trabalho dos servidores públicos, dos benefícios reajustados pelo salário mínimo, entre outros, pontos abordados nas PECs 438/2018 e 6/2019.

Particularmente nesse ponto, há duas discussões a serem feitas: a primeira refere-se ao fato de que, na ausência de tais reformas (ou em caso de demora em sua aprovação), fica evidente que haverá redução dos gastos discricionários, o que implica restrição cada vez maior da oferta de serviços públicos. No longo prazo, a tendência é que haja redução dos gastos em educação e saúde (capital humano), em atividades científicas e infraestrutura, o que, por óbvio, mitiga as possibilidades de um processo de aproximação da economia brasileira aos padrões do mundo desenvolvido. Outro ponto crucial é que a limitação dos gastos discricionários e, dentre esses, especialmente a limitação dos investimentos implica redução da capacidade do governo de estimular a demanda agregada nos ciclos de crise.

Ao nosso sentir, outras opções de ajuste fiscal se apresentam para o debate democrático e mereciam estar sob nossa investigação atenta. Existem alternativas de enfrentamento do problema fiscal sem necessariamente comprometer o bem-estar das camadas mais vulneráveis da população. Por exemplo, o ajuste poderia ser incrementado mediante mudanças pelo lado da receita, que reduzissem a tributação do lucro e da produção das empresas, ao mesmo tempo em que se concentraria o ajuste fiscal de curto prazo sobre uma pequena parcela da renda dos mais ricos, não diretamente relacionada ao investimento. Isso promoveria um maior nível de emprego e produto, enquanto poderiam ser aprimoradas e construídas com a sociedade outras propostas de reformas estruturais das despesas, a exemplo da avaliação de desempenho dos servidores públicos, para resguardar sua produtividade mínima.

Se, por um lado, algum controle dos gastos ajuda a mitigar o problema fiscal, por outro, devemos considerar que a receita e a despesa do Estado não são totalmente independentes ou desconectadas entre si (e, portanto, não vale a parábola do orçamento familiar). Cabe aqui recuperarmos a perspectiva de que a União pode alcançar sua meta de resultado primário também por meio do esforço de melhorar a arrecadação de receitas tributando mais progressivamente, por exemplo, patrimônio e renda (sem afetar o consumidor e o produtor); ou revendo – como determina a LDO federal vigente – a política de isenções e subsídios (estimadas em mais de R\$ 300 bilhões por ano).

O debate fiscal não pode carregar a premissa de que “*não há alternativa*”. São enviesados os argumentos de que, exclusivamente por conta do desarranjo fiscal, elevou-se o prêmio de risco da economia brasileira que, seguido da perda de confiança dos agentes e da elevação dos juros, acabaram deprimindo o investimento e, conseqüentemente, o desempenho em termos do crescimento. Essa visão sustenta que ações para dar sustentabilidade às despesas públicas são o único caminho para a recuperação da confiança, a ser traduzida na volta do crescimento. Se é possível considerarmos que o desajuste fiscal tem impacto sobre o “prêmio de risco”, é necessário levarmos em consideração que eventos não recorrentes também o afetam, como o cenário internacional (como crises comerciais entre países, condições do mercado financeiro transnacional) ou mesmo as oscilações da taxa de câmbio.

Tampouco podemos nos fiar na promessa abstrata de que a recuperação da confiança venha a ser traduzir automática e milagrosamente em crescimento como anunciado em todas as justificativas para o teto. O crescimento econômico depende sobremaneira do volume de investimentos e das demais políticas de demanda agregada, bem como de variáveis que afetam o lado da oferta, como a formação bruta de capital, os ganhos exógenos de produtividade etc.

O esgarçamento das regras fiscais e, em especial, a manutenção do teto de gastos colocam em risco não só uma agenda sustentável de crescimento, como também afastam o horizonte de construção efetiva das prioridades eleitas constitucionalmente para o desenvolvimento brasileiro (tais como redução da desigualdade social, aumento do emprego e renda etc).

Quiçá a aprovação da PEC 98/2019 –por ser a provável e iminente primeira alteração da Emenda 95/2016– mostre que o discurso da imutabilidade do teto não passa de uma escolha política circunstancial, cuja defesa dogmática não resiste aos influxos fáticos da realidade.

No contexto em que –jurídica e economicamente– a sociedade brasileira se encontra, parece-nos claro que a intransigência discursiva com a manutenção do teto explicita uma opção pela desconstrução do arranjo constitucional protetivo dos direitos fundamentais. Mas não só isso: pressentimos, com pesar, que o governo não tem uma política econômica bem definida para retomar o crescimento da economia e enfrentar os conflitos distributivos que marcam a nossa profunda desigualdade até mesmo no bojo do orçamento público.

[1] Excerto de entrevista divulgada nos seguintes endereços eletrônicos <https://www.valor.com.br/brasil/6426591/guedes-quer-desindexar-e-desvincular-o-orcamento-das-tres-esferas-de-governo> e em <https://www.valor.com.br/brasil/6426589/itf-pode-arrecadar-ate-r-150-bi-por-ano>

[2] Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7971027&ts=1568033758031&disposition=inline> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137438>

[3] Em artigo publicado em <https://www.valor.com.br/politica/6426675/o-teto-ameaca-desabar>