

## Ricardo Lodi: Pandemia desfaz mito do orÃ§amento equilibrado

Com a dimensão mundial que a ação do novo coronavírus sobre a humanidade tomou, os Estados Nacionais, uns mais e outros menos, adotam medidas de proteção à população que destacam o papel do Estado na assistência à saúde, no avanço da pesquisa científica e na adoção de medidas anticíclicas para atenuar os impactos negativos gerados na atividade econômica, nos empregos e na renda das pessoas, pelas necessárias medidas de isolamento social impostas pelos governos para evitar o alastramento da



Neste contexto, de luta contra o vírus, resta evidenciado para

a população que, com a pandemia, a única saída para vencer o inimigo invisível e letal é o abandono do individualismo exacerbado, que fundamenta o neoliberalismo, pela adoção de práticas de coesão social e de solidariedade. Afinal, ninguém se salvará sozinho.

Diante do vírus, a ilusão de construção de um éden individual em meio ao caos social revela-se desfeita, demonstrando que o desmonte dos serviços públicos e a exacerbção da desigualdade não são problemas que se relacionam apenas com os mais pobres. Afinal, a despeito destes serem as maiores vítimas, é sabido que a epidemia será superada em nosso país, para ricos ou pobres, pelo sistema único de saúde e pelos esforços das universidades públicas e centros de pesquisa financiados por recursos estatais.

Como até os economistas neoliberais já reconhecem, as medidas para atenuar a atual crise econômica decorrente da pandemia não passam pela exposição perigosa de pessoas às suas rotinas normais de trabalho. Mas no forte aporte estatal de liquidez na sociedade. Como a maioria dos países, em maior ou menor grau, já estão fazendo, é hora de injetar, com urgência, um enorme volume de recursos nos serviços de saúde, nas pessoas vulneráveis socialmente e nas pequenas e médias empresas com a condição de manterem os postos de trabalho para os trabalhadores que devem permanecer em casa.



Com a queda da arrecadação tributária e a redução do nível da atividade econômica, o aumento de gastos necessário ao enfrentamento da pandemia e a compensação da frustração dessa arrecadação não recomendam, por inocuidade, o aumento da carga tributária neste momento, o que poderia até agravar a recessão, por retirar ainda mais recursos da sociedade. No entanto, não há obstáculos exógenos a que a União, se superasse às amarras ideológicas do ministro da economia e sua equipe de *Chicago Boys*, promovesse a emissão de moeda, expandindo a base monetária nacional, de modo a injetar recursos na economia, conferindo o adequado atendimento às demandas do sistema único de saúde, aos Estados e Municípios que estão na linha de frente no combate à pandemia, à população mais vulnerável com a ampliação no tempo, na base e no montante do auxílio emergencial, em direção à criação de um programa de renda mínima universal, e às pequenas e médias empresas que assegurassem emprego e renda para os seus trabalhadores. Tudo o que foi feito nesse sentido até agora, muito mais por pressão da sociedade e do Congresso Nacional do que por iniciativa do Poder Executivo, é absolutamente insuficiente diante do tamanho dos desafios enfrentados.

Parece ser quase consenso hoje que, em casos de grave recessão, epidemias e guerras, os tributos deixam de ser a principal fonte de financiamento das despesas públicas, sendo substituídos por mecanismos anticíclicos como a expansão da base monetária e o aumento da dívida estatal pela emissão de títulos públicos.

No entanto, ainda são encontrados em nosso país, bastante resistência à adoção dessas medidas pela ortodoxia liberal, tão bem representada pelo atual ministro da economia, Paulo Guedes, que aponta limites econômicos, em geral baseados no crescimento da inflação, para a adoção dessas medidas.

Neste contexto de atribulação financeira, ganham mais força os questionamentos à ortodoxia neoliberal que vinham se intensificando desde a crise da *Grande Depressão de 2008*, provocada pelo estouro da bolha imobiliária norte-americana, e com a expansão, que se seguiu, da base monetária dos EUA, Canadá, Japão, Reino Unido e dos países da Zona do Euro para salvar o sistema bancário. Naquela ocasião, tivemos uma ampliação da base monetária por meio da aquisição de títulos, que financeiramente equivale à emissão de moeda, de quase 10 trilhões de dólares dos tesouros nacionais para os bancos privados, a fim de evitar a quebra generalizada. O chamado *Quantitative Easing* (QE), ou afrouxamento quantitativo, como destaca André Lara Resende, ampliou a base monetária desses países, em até 15 vezes, não só impedindo a falência geral, mas abalando a crença de que o mercado é capaz de resolver os problemas do capitalismo e de que a emissão de moeda causa inflação. Isso não aconteceu em nenhum desses países, que até hoje lutam contra a deflação.

Na crise atual derivada da pandemia, a relevância do papel do Estado se descortina não só por sua função protetora exercida por meio do sistema de saúde pública e das pesquisas científicas desenvolvidas pelas universidades e institutos públicos, mas também pela sua função estabilizadora da economia, como destaca Laura Carvalho trazendo de volta a atualidade das teorias keynesianas.

Na esteira da ascensão das ideias neokeynesianas advinda do *Quantitative Easing* (QE), o afrouxamento quantitativo que se seguiu à crise de 2008, ganhou destaque no debate político norte-americano dos últimos anos, notadamente na ala mais à esquerda do partido democrata, a *Teoria Monetária Moderna*, no original, *Modern Money Theory* (MMT), inaugurada por Warren Mosler e por L. Randall Wray.

No Brasil, a teoria foi mais difundida a partir de artigo de André Lara Resende, em março de 2019, para o jornal Valor Econômico.

A *Teoria Monetária Moderna* preconiza o governo que se endivida em sua própria moeda não enfrenta limites financeiros ao seu financiamento e nem pode quebrar. De acordo com tal teoria, os governos não necessitam de receitas tributárias ou de venda de títulos para financiar seus gastos, pois são emissores de suas próprias moedas. Segundo esses autores, os gastos do governo injetam reservas bancárias nas contas privadas e pressionam as taxas de juros para baixo, enquanto o pagamento de tributos e a venda de títulos públicos drenam essas reservas bancárias. Nesta equação, enquanto o gasto público e a compra de títulos pelo governo criam moeda, a arrecadação tributária e a venda de títulos públicos a destroem. Assim, os déficits públicos são superávits privados. Em consequência, os déficits do tesouro não pressionam as taxas de juros para cima, uma vez que o endividamento do governo, ao contrário do que se dá com os entes privados, não leva ao aumento da sua fragilidade financeira.

Com o fim do padrão-ouro, o Estado que emite a sua própria moeda fiduciária ganha soberania monetária, não estando sujeito a qualquer limitação operacional ou restrição financeira à realização de despesas, uma vez que, ao gastar, sempre e inevitavelmente, emite moeda, sendo a única limitação econômica a qual está submetido, é a da capacidade de oferta da economia, que, quando superada, poderá provocar desequilíbrio nas contas externas e inflação.

De acordo com essas ideias, o papel dos impostos deixa de ser o financiamento do gasto público, uma vez que o Estado já detém a moeda antes de gastar. Para Warren Mosler, as funções da tributação são: (i) criar a necessidade contínua de obter a moeda estatal, portanto, uma necessidade permanente das pessoas venderem bens, serviços e trabalho para obtê-la; (ii) reduzir o poder de compra das pessoas, tornando a moeda mais rara e valiosa e deixando mais espaço para o governo gastar sem causar inflação. Deste modo, segundo o autor, os impostos funcionam como instrumento de regulação da economia e não meio para obter dinheiro para os governos gastarem.

Muito embora não vejam o custeio dos gastos públicos como a função precípua do tributo, a maioria dos autores da MMT defende a tributação progressiva dos mais ricos como medida destinada à redistribuição de renda, do que é exemplo L. Randall Wray. No entanto, como sustenta Stephan Kelton, o atendimento às políticas sociais e as políticas do pleno emprego não dependem disso, pois pode ser custeado pelo poder da moeda. Nesse ambiente, a tributação dos mais ricos visa ao equilíbrio da distribuição de renda e riqueza e à proteção da saúde da democracia.



Ao contrário do que muitos dos seus críticos sustentam, a MMT, ao destacar a inexistência de limites financeiros ao gasto público para o governo que emite a sua própria moeda, reconhece a existência de limites reais na capacidade instalada das empresas e na mão-de-obra disponível. Se o governo tentar gastar demais em uma economia que já está funcionando a toda velocidade, a inflação se acelerará. No entanto, os limites não estão na capacidade do governo de gastar dinheiro ou no déficit público, mas em pressões inflacionárias determinadas pelos recursos na economia real.

Como vimos, não há razões de ordem financeira que determinem que as despesas públicas só possam ser custeadas pelos tributos, e que os gastos do governo devem ser limitados pela arrecadação dos impostos. Esse equilíbrio financeiro entre receita e despesa é uma opção ideológica determinada pela ortodoxia neoliberal herdeira do vetusto metalismo superado em meados do século 20. Se não há limitações financeiras ou operacionais, o que existem são limitações autoimpostas pelo Estado a partir da positivação pelo ordenamento jurídico da ideia do equilíbrio financeiro do orçamento.

Mas nem sempre foi assim. Essa tendência é mais uma das facetas da revolução neoliberal no final dos anos de 1970. Até então, o direito financeiro, aqui e alhures, era informado pela ideia da função econômica do orçamento, com base no pensamento keynesiano. Entre nós, é ilustrativa a posição de Aliomar Baleeiro, na sua clássica obra *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, cuja primeira edição dada de 1955, pela entusiasmada adesão ao keynesianismo.

No entanto, com a onda neoliberal introduzida no final dos anos de 1970, o paradigma do direito financeiro modificou-se inteiramente, com a adesão dos financistas à ideia de equilíbrio financeiro do orçamento, do que a obra de Ricardo Lobo Torres, que sofreu influência neste ponto do economista neoliberal James Buchanan, é bastante paradigmática, com a ideia de que o equilíbrio orçamentário é princípio de legitimação que permeia todos os princípios orçamentários específicos, e que, embora não previsto expressamente na Constituição, tem sua disciplina recomendada por vários dispositivos constitucionais.

A despeito da ausência de opção constitucional pelo equilíbrio orçamentário, é indubitável que o nosso direito financeiro acabou refém da opção ideológica pela limitação dos gastos às receitas tributárias em diversos dispositivos.

Por sua vez, a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal pela LC nº 101, em 2000, promoveu grandes restrições ao gasto público, à luz do princípio do equilíbrio orçamentário, em vários de seus dispositivos. Como reconhece André Lara Resende, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal é resultado da necessidade de satisfazer as exigências do consenso macroeconômico baseadas na austeridade fiscal, tendo contribuído para *"mais de duas décadas de crescimento desprezível, colapso dos investimentos públicos, uma infraestrutura subdimensionada e anacrônica, estados e municípios estrangulados, incapazes de prover os serviços básicos de segurança, saneamento, saúde e educação."*

De outro lado, as leis de diretrizes orçamentárias têm fixado metas de superávit primário, de modo a que, descontadas as despesas com as dívidas, o governo deva gastar menos do que arrecada, o que constitui uma regra pró-cíclica por natureza.

Vale lembrar que o cumprimento das metas de superávit fiscal tem sido utilizado pela lei orçamentária anual para condicionar a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, o que o impede de



pagar despesas previstas no orçamento quando a arrecadação prevista não se confirmou. Neste caso, o direito financeiro brasileiro está sendo utilizado não só para impedir a expansão do gasto destinada a enfrentar as recessões econômicas, como para exacerbar os efeitos dessas, proibindo o pagamento de despesas que já eram previstas no orçamento. Na rígida visão do equilíbrio orçamentário, tais despesas já previstas não poderiam ser realizadas, obrigando o governo a contingenciá-las, salvo que haja alteração legislativa da meta fiscal.

Por fim, o ápice do controle dos gastos públicos, em nome da política de austeridade neoliberal sob a égide do equilíbrio orçamentário, foi a aprovação da EC nº 95/16, que congelou os gastos públicos. De acordo com emenda, as despesas realizadas em 2016, atualizadas monetariamente pelo IPCA, constituíram teto para as despesas em 2017. E assim sucessivamente pelos próximos 20 anos. Ao limitar a proposta apenas às receitas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública, se reserva para os credores do Estado todo o crescimento econômico que o Brasil vier a conhecer nos próximos dois decênios, constitucionalizando, a partir da proposta de um governo não eleito, uma decisão que deveria ficar a cargo do legislador orçamentário a partir das prioridades definidas pela sociedade, ano a ano.

Todas essas medidas legislativas estabeleceram no direito financeiro brasileiro uma tomada de posição ideológica, de adesão ao equilíbrio orçamentário que prestigia a ortodoxia neoliberal, embora esconda suas colorações sob o manto da neutralidade científica.

Com a pandemia, é necessário revisitar o direito financeiro brasileiro, que, desde a revolução neoliberal, tem sido permeado pelo princípio do equilíbrio orçamentário que, embora ausente da Constituição, tem encontrado aplicação prática como se fosse um axioma de origem divina, impassível de que questionado por qualquer outro pensamento, já que blindado pela suposta neutralidade científica.

Libertando o direito financeiro dessas amarras ideológicas neoliberais, o *princípio do equilíbrio financeiro do orçamento* é substituído pelo *princípio do equilíbrio econômico pelo orçamento*, ou pelo *orçamento funcional*, para prestigiar a expressão de Abba Lerner, tão cara aos adeptos da MMT. Afinal, se foi possível promover a expansão monetária para socorrer bancos, para atender as despesas da pandemia, também é possível fazê-lo para efetivar direitos fundamentais há muito sonogados à maioria das pessoas.