Retrospectiva 2014:O ano em que o toma-lá-dá-cá político virou decreto

Spacca

Tal como em anos anteriores (leia os textos de 2013 e de 2012, a **ConJur** me convida a escrever uma coluna que faça a retrospectiva do ano que finda, o que muito me alegra, não só pelo convite em si, mas também pela oportunidade de rever o que de mais relevante aconteceu no período.

Aliás, relendo as colunas acima indicadas, verifico que nas primeiras frases da retrospectiva de 2013, menciono que muitas pessoas já estavam desejando "feliz 2015", pois 2014 seria imprensado entre um Carnaval tardio, a Copa do Mundo no Brasil e as eleições gerais em outubro, o que atrapalharia toda a atividade econômica. Pois foi exatamente o que ocorreu — e não precisei de bola de cristal.

2014, no meu ponto de vista, será marcado no calendário do Direito Financeiro especialmente por dois eventos: 1) a desnecessária batalha sobre a alteração da meta de *superávit primário*; e 2) o inacreditável decreto que transformou o *toma-lá-dá-cá político* em norma jurídica. Claro que não foi só isso que aconteceu, embora estes itens mereçam destaque. Outros eventos de suma importância tiveram relevância para as análises de Direito Financeiro, como será exposto.

Comecemos com a questão envolvendo o título desta coluna, a transformação do *toma-lá-dá-cá político* em norma do Decreto 8.367/14, em especial seu artigo 4º [1]. A tradução do *juridiquês financeiro* é a seguinte: ficam liberados cerca de R$ 10 bilhões para emendas parlamentares, desde que ("ficam condicionadas") haja a aprovação do Projeto de Lei 36/14. Caso não aprovado, será feita nova proposta para o uso desse dinheiro. Por outras palavras: ou os parlamentarem aprovam o referido Projeto de Lei (PLN) ou a verba que inseriram no orçamento para fazer frente à suas políticas locais não será liberada.

Observe-se que o *toma-lá-dá-cá político* não é nenhuma novidade. Fiquemos apenas no período de redemocratização mais recente do país — e que espero que tenha sido a última[2]. Durante a Constituinte 87/88 surgiu um movimento conhecido como *Centrão*, que buscava se contrapor às teses dos movimentos de esquerda, sendo um dos seus lideres o deputado federal paulista Roberto Cardoso Alves (que, aliás, foi cassado em 1968) a quem se atribui a "oração de São Francisco política", na qual diz que "é dando que se recebe", frase significativa para o *toma-lá-dá-cá político* sempre presente no país (para ler uma breve biografia do deputado, clique aqui ou aqui). Quem tiver interesse no assunto existem dois livros que podem indicar este espírito incrustado na alma nacional desde priscas eras, como *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, e para uma análise mais contemporânea, o *Capitalismo de Laços*, de Sérgio Lazzarini. A bem pensar, isso não acontece só no Brasil. Isso faz parte da política, o que se pode ler em *A República*, de Platão e *A Política*, de Aristóteles, quando descrevem sobre as mutações das formas de governo das cidades.

A novidade é que o referido Decreto juridicizou esse jogo. Que o *toma-lá-dá-cá* sempre fez parte do

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

jogo político era sabido. Porém chegarmos ao ponto de ser necessário colocar este ajuste em um Decreto revela o grau de desconfiança recíproca que está presente nas bases do governo. Nem vou tratar da oposição, mas da falta de confiança que se apresenta dentre o que se chama de "base aliada". O temor de um "fogo amigo" é de tal monta que se tornou necessário escrever que as "emendas parlamentares" só seriam liberadas se o Projeto de Lei 36/14 viesse a ser aprovado. Ou seja, foi necessário transformar em *norma* o *toma-lá-dá-cá* das emendas parlamentares. A que grau de desconfiança política chegamos em nosso país! Pontuado o motivo pelo qual este decreto chamou tanto a atenção, passemos à análise do quê o gerou, ou seja, o Projeto de Lei 36/14, e aí teremos o outro ponto de destaque na análise do Direito Financeiro deste ano que finda.

O Projeto de Lei 36/14, que se transformou na Lei 13.053/14 trata da metodologia de cálculo do déficit público. Ou, por outras palavras, trata da fórmula pela qual o governo se obriga a apresentar *superávit primário* nas contas públicas. Aqui existem dois erros, a meu ver.

O primeiro decorre do próprio conceito de *superávit primário*. Esta expressão dá a entender ao leitor menos atento que o governo está com as contas em dia, pois tem *superávit*. Ledo e ivo engano. *Superávit primário* quer dizer que o governo tem que ter *superávit quando tira do* cálculo as dívidas financeiras. Não quer dizer que existe um *superávit* orçamentário, verdadeiro, também denominado de *superávit* nominal, mas apenas um *superávit* sem considerar as operações financeiras.

Caro leitor, olhe para suas próprias contas mensais e veja se esse sistema de apuração contábil tem cabimento no mundo em que vivemos. É como se você fizesse seu orçamento mensal desconsiderando as dívidas com o cheque especial ou com os juros do cartão de crédito ou do crediário. Me diga se essa fórmula de cálculo tem base na realidade? Porém, para a enorme massa da patuleia (pego carona nesta expressão tão cara a outro colunista desta ConJur, Lenio Streck) *superávit primário* quer dizer que o governo é superavitário nas contas públicas. Erro crasso. Esta fórmula de cálculo não existe nos países desenvolvidos. Só naqueles que estão ou estavam sob a intervenção do FMI, sem a qual não conseguiriam organizar suas contas públicas, como o Brasil do final do século passado. O conceito de *superávit primário* surge no Brasil em 1991, durante as negociações efetuadas pelo Governo Collor com o FMI, e se tornou regra formal com a Lei de Responsabilidade Fiscal, durante o Governo FHC, como uma forma de garantir o pagamento da dívida pública, sem gerar inflação. Ou seja, não há *superávit* "de verdade", mas apenas uma contração de gastos como forma de economia para pagamento da dívida pública. Já tratei desse assunto em coluna anterior a esta crise. Na verdade, tudo indica que as contas públicas brasileiras não conhecem um *superávit nominal* (que estou chamando de *superávit de verdade*) há várias décadas. A informação disponibilizada é *opaca* em razão da fórmula adotada. O conceito de *superávit primário* apenas garante que nossos credores vão receber o que tem direito, custe o que custar, e sem nenhuma transparência fiscal. Claro que as dívidas têm que ser pagas, mas é necessário haver transparência nesse processo.

O segundo erro está na tentativa de manter este conceito de *superávit primário* a todo custo. De fato, o que a Lei 13.053/14 estabeleceu foi que a forma de cálculo do déficit público – ou seja, do *superávit primário* -, seria feita considerando as obras do PAC e as isenções fiscais como investimento, e não como despesas. Aqui o erro aflora, pois, para quê buscar demonstrar a todo custo que houve *superávit primário*? Por qual motivo tentar preservar o resultado final, alterando o método? O fato real e inafastável é que poupamos menos para pagar nossas dívidas — o setor público vem gastando demais.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Simples assim. Com ou sem alteração da metodologia de cálculo, o *superávit primário* foi para o espaço — o que coloca a Lei 13.053/14 como uma batalha desnecessária. Observem que em anos passados o *superávit primário* foi superior ao prometido, como em 2005 (o *superávit primário* foi projetado para 4,25% do PIB e foi obtido 4,32%), e não foi preciso editar nova lei para corrigir isso. Logo, se menor o resultado, como neste ano que finda, será necessária nova lei? Claro que não. Apenas foi projetada uma meta de poupança para pagamento de juros, que não foi cumprida. Qual a penalidade jurídica? Nenhuma, a meu ver. E penalidades político-econômicas? Várias, desde o aumento da taxa de juros para novos empréstimos publicos até a queda do grau de segurança no investimento, dado pelo sistema financeiro. Logo, a mudança da lei foi e permanece inócua, pois não traz nenhum efeito jurídico, onde eles não existem — apenas para os extremos formalistas, sempre de plantão —, mas efeitos político-econômicos, que não serão alterados por esta norma. Poder-se-ia alegar que a presidente estaria sujeita a *impeachment* em razão de descumprir a lei orçamentária, pois a meta de *superávit primário* seria apenas um piso legal, logo, para romper o piso seria necessária nova lei. Porém, a seguir este caminho, teríamos que realizar *impeachment* para todos os gastos orçamentários que não são cumpridos, pois contingenciados[3], inclusive as próprias emendas parlamentares. Cada qual desses contingenciamentos à margem do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia resultar em *impeachment* — o que não é uma conclusão razoável.

Por mim, abandonaria este conceito de *superávit primário*, que tanta confusão traz, e colocaria no orçamento o montante real que se paga de juros neste país. Tornaria tudo mais transparente. Já escrevi sobre isso, antes mesmo desta polêmica, na coluna acima indicada. Registro, apenas para afastar dúvidas, que não se trata de ressuscitar a proposta feita pelo então deputado federal Delfim Netto em 2005 para o então Ministro Antonio Palocci, de zerar o déficit publico em 06 anos, utilizando-se do conceito de superávit nominal. Não sou economista, motivo pelo qual não sigo este caminho. Minha proposta se ancora na *transparência*, que estará sendo mais respeitada através do uso do *superávit verdadeiro* ou *nominal*, ao invés do uso retórico e simbólico de *superávit primário*. Se e quando o déficit orçamentário estrutural do Estado brasileiro será zerado não tenho como prever. Posso afirmar que os gastos públicos rígidos devem ser fortemente reduzidos, como expus em outra coluna deste ano, mas não parece que isso vá ocorrer, muito pelo contrário, como se pode ver pelo aumento dos gastos públicos com remuneração de servidores públicos, alguns dos quais autoconcedidos à margem do Princípio da Legalidade Orçamentária, e ampliados pelo manejo do Princípio da Isonomia, preservando privilégios corporativos.

Penso que os dois aspectos acima indicados caracterizarão 2014 para a análise de Direito Financeiro nos anos vindouros, porém devem ser destacados outros eventos que foram importantes, tais como os relacionados à dívida pública, pois o indexador da dívida pública de Estados e Municípios para com a União foi alterado pela Lei Complementar 148/14, de forma retroativa, o que deu novo fôlego aos entes subnacionais para a realização de investimentos, o que se espera venha a ser realizado. E o prazo de quinze anos, concedido pela Resolução 40/01 do Senado Federal para que os estados e municípios se enquadrem no limite de endividamento público sobre a receita corrente líquida entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2015.

Por outro lado, no âmbito das receitas originárias da exploração dos recursos naturais não renováveis, verifica-se que nada de novo ocorreu em 2014. A liminar concedida de forma isolada pela Ministra Carmén Lúcia, na ADI 4917, sustando os efeitos da Lei 12.734/12, mantem a ampliação da distribuição

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

dos *royalties* do petróleo em suspenso há mais de um ano e nove meses, sem análise do Plenário do Supremo Tribunal Federal[4]. E a discussão do Novo Marco Regulatório da Mineração permanece parada na Câmara dos Deputados, aguardando a votação do relatório da Comissão Especial[5]. Esse tipo de atraso decisório só faz aumentar a pressão dos Estados nos quais se extrai desse tipo de produtos minerais por mais receitas, como a recente aprovação da Taxa de Fiscalização dos Recursos Hídricos (TFRH), no Estado do Pará, que, ao lado da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais (TFRM) cobrada pelos Estados de Minas Gerais, Pará, Amapá e Mato Grosso do Sul, onerará ainda mais a produção do país. Parece que estamos voltando no tempo, pré-Código de Minas de 1934, quando os Estados tributavam a produção mineral brasileira impedindo o desenvolvimento do setor. Aponto para esse risco fisco-federativo desde 2012 (clique aqui para ver), quando da propositura das ADIs 4785, 4786 e 4787, que ainda aguardam análise pelo STF.

Aliás, por falar em recursos naturais, a crise hídrica que assola alguns Estados, em especial São Paulo, foi analisada sob a ótica do federalismo fiscal por José Maurício Conti em coluna neste espaço (clique aqui para ler).

Duas Emendas Constitucionais foram editadas com fortes reflexos de Direito Financeiro: a 83, que incluiu o art. 92-A, concedendo benefícios fiscais por mais 50 anos para a Zona Franca de Manaus, o que consagra o modelo de enclave exportador para a Amazônia Ocidental, calcado em renúncias fiscais por inacreditáveis 85 anos após a promulgação da Constituição; e a 84, que concedeu mais 1% da transferência do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios, a ser entregue no primeiro decêndio de julho de cada ano.

Por outro lado, a guerra fiscal do ICMS se intensificou, tendo sido concedida às vésperas do Natal liminar na ADI 5151 proposta pelo Estado de SP, para suspender os efeitos da Lei 20.824/13, que autorizava o Governador de Minas Gerais a conceder até 100% de crédito presumido em situações específicas. Este assunto foi fortemente debatido no correr do ano, em várias frentes. No âmbito do STF, com a ameaça de edição da Proposta de Súmula Vinculante 69; no Confaz, com a edição do peculiar Convênio 70; e no âmbito do Senado Federal com o Projeto de Lei 130. Todos estes assuntos foram objeto de duas colunas neste espaço, às quais dirijo o leitor interessado (aqui e aqui).

Em 2014 foram comemorados os 50 anos da Lei 4.320/64, também comentada nesta **ConJur**. Mas, registro com lamento, que nada andou quanto à Lei de Qualidade do Gasto Fiscal no Congresso Nacional.

Questão internacional

Na USP os temas vinculados ao Direito Financeiro também tiveram destaque. No âmbito administrativo, em face da constatação do estouro orçamentário com o pagamento de pessoal técnico-administrativo, o que aponta na necessária adoção de limites prudenciais para o gasto público. E no âmbito acadêmico, com a aposentadoria compulsória do Prof. Titular da disciplina Direito Financeiro, Regis Fernandes de Oliveira, homenageado com a publicação de um livro[6], e a ascensão à titularidade de Direito Financeiro do Prof. Titular Heleno Taveira Torres, após concurso de provas e títulos, cuja tese gerou um livro[7].

No âmbito internacional, o Direito Financeiro também foi destaque. A Argentina teve seus momentos difíceis com a decisão de uma Corte judicial de Nova York sobre sua dívida externa, em um episódio

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

que ficou conhecido na crônica sul-americana como “a crise dos fundos abutres”, cujo desfecho ainda é incerto. A Venezuela, além da grave crise política instalada, ainda enfrenta uma crise financeira, por causa da queda dos preços do petróleo, hoje cotados por volta de US$ 67,00 o barril; sendo que a OPEP (Organização dos Países Produtores de Petróleo), da qual é uma das fundadoras, já declarou que não planeja reduzir a produção mundial atual, de 30 milhões de barris/dia, antes que o preço chegue a 40 dólares. Ou seja, mais crise no horizonte venezuelano. O Uruguai passou a legalizar a produção e comercialização da maconha — o que gerará mais receita pública para os combalidos cofres públicos de nosso país vizinho. Nos Estados Unidos, a despeito da maioria republicana recentemente instalada no Congresso, não parece que vá haver outro *shutdown*, como o ocorrido ano passado, em que o Orçamento não foi aprovado, gerando grave crise fiscal no país, que durou algumas semanas. Problemas na Rússia, em face da crise na Ucrânia e da queda do preço internacional das *commodities*, geraram um “soluço econômico” que foi sentido em várias praças financeiras mundiais, inclusive no Brasil, nos últimos dias de dezembro — espero que não passe disso.

Ainda no âmbito internacional deve ser feito o registro de um feito histórico envolvendo o Brasil, que neste ano saiu do “mapa da fome”, segundo a ONU, o que é algo a ser comemorado e que diz respeito ao uso do gasto público de forma adequada, pois sem isso não seria possível ultrapassar esta ignomínia a que parte de nossa população estava submetida.

Futebol e política
Por fim, três últimos registros a serem efetuados: Eleições, corrupção e Copa.

As eleições foram fortemente marcadas pelo debate financeiro: quantidade de ministérios, gastos com bolsa-família, crise tarifária na energia e nos combustíveis, gargalos de infraestrutura, entre outros. Espero que a candidata vitoriosa, Dilma Rousseff, consiga fazer pelo menos metade do que propôs na campanha, em face do ambiente adverso em que se encontra, politica e financeiramente. Realizar um bom trabalho durante os próximos quatro anos será ótimo para o país, independente de filiação partidária. Registro as enormes dificuldades que enfrentará, que começarão na apresentação do PPA — Plano Plurianual de governo, o que deverá ocorrer no primeiro semestre de 2015. Algumas dicas aos candidatos foram apresentadas em coluna de janeiro deste ano.

Corrupção. Episódios lamentáveis surgem a cada reportagem da grande imprensa, hoje focada na Petrobras, mas em 2012 centrada em Carlinhos Cachoeira (lembram dele?) e em 2013 no Mensalão, cujo julgamento só encerrou em 2014. Também em 2014 afloraram debates sobre corrupção no governo paulista, quanto à compra de trens para o metrô, da Siemens e da Alston, inclusive com a indicação de contas no exterior nas quais propinas teriam sido pagas. É necessário que todos esses episódios sejam esclarecidos, com respeito integral aos direitos e garantias individuais, com ampla defesa e contraditório, inclusive por parte do Judiciário, pois a Constituição a todos vincula. Espero que a recente lei da *compliance*, Lei 12.846/2013, tenha efeitos benéficos contra esta espécie de cancro que assola o país, conforme indicado na coluna que escrevi com o professor titular de Direito Penal na USP, Renato Silveira.

Por fim, a Copa do Mundo. Um sucesso de público e de crítica acima de qualquer expectativa, conforme escrevi na coluna de julho. As obras foram concluídas, a despeito dos lamentáveis episódios ocorridos em Belo Horizonte, com a queda de um viaduto e a morte de pessoas. Foram também decepcionantes os ínfimos 3 segundos concedidos pela FIFA para que o cientista brasileiro Miguel Nicolelis demonstrasse

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ao mundo o avanço da medicina, durante a cerimônia de abertura, com o chute de um paraplégico em uma bola de futebol. Muito triste também foi o comportamento de nosso escrete canarinho dentro de campo, em todas as partidas, tendo culminado no jogo contra a Alemanha, cujo placar foi humilhante para uma seleção pentacampeã, dentro de casa. O pior de tudo foram as desculpas: "É, jogamos mal, mas o futebol é assim mesmo… Fizemos o que o professor mandou, mas não deu… Na próxima vamos nos esforçar mais…" Foi isso. E voltou o Dunga…

Devemos ter a esperança renovada em 2015?

Sim, menos no futebol, e mais nas questões envolvendo o Direito Financeiro.

Feliz 2015 para todos vocês, caros leitores, que acompanham esta coluna.

**Agradeço a colaboração de várias pessoas que, a meu pedido, me recordaram alguns dos eventos ocorridos em 2014, dentre eles Gabriel Lochagin, Alexandre Silveira, Isabela Morbach, Michel Haber, Sergio Rocha, Heitor Scaff e Artur Scaff. A responsabilidade do texto é minha; a falta de memória também.*

[1] Onde consta a seguinte disposição: "Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014 – CN, em tramitação no Congresso Nacional. *Parágrafo único. Não aprovado o PLN de que trata o* caput*, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto."*

[2] A despeito desses conceitos possuírem elevado grau de imprecisão, pode-se classificar estes períodos, ao longo da história republicana do país, da seguinte forma: períodos autoritários ou com "democracias de fachada" por falta de eleições livres: 1891-1934; 1937-1946 e 1964-1985. Por conseguinte, a democracia, também em variados graus, foi vivenciada pela sociedade brasileira nos seguintes períodos: 1934-1937; 1946-1964 e de 1985 até os dias atuais.

[3] A quem interessar, remeto à dissertação de mestrado defendida este ano por Francisco Secaf Alves Silveira, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo perante banca formada por mim, na qualidade de orientador, e pelo Prof. José Maurício Conti (USP) e pela Profa. Dra. Elida Graziane, intitulada "A Concretização do Direito Financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária."

[4] Sobre este assunto e outros correlatos, sugiro um livro que publiquei em 2014, fruto de minha tese de Livre Docência defendida na usp em 2013, denominado *Royalties do Petróleo, Mineração e Energia – Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários*. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[5] Sobre este tema escrevi especificamente o artigo *Anotações financeiras sobre os projetos do Novo Marco Regulatório da Mineração*, na obra coletiva coordenada por Consuelo Yoshida e José Ângelo Remédio Júnior, denominada *Direito Minerário e Direito Ambiental: Fundamentos e Tendências*. RJ: Lumen Juris, 2014.

[6] *Direito Financeiro, Econômico e Tributário – Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*, coordenado por Estevão Horvath, José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. SP: Quartier Latin, 2015.

[7] *Direito Constitucional Financeiro – Teoria da Constituição Financeira*. Heleno Taveira Torres. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Date Created
30/12/2014

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.