

Crise do Estado fiscal exige coerência entre tributo e orçamento



Heleno Torres
Professor e Advogado

Diante do quadro gravoso de crise econômica, a Constituição Financeira

assume o desafio de prover o financiamento do Estado no necessário equilíbrio entre receitas estimadas e gastos previstos no orçamento, com fortalecimento das garantias e direitos fundamentais, nas complexas relações entre tributos e gastos públicos. Muitos serão chamados a compartilhar do esforço de recuperação do nosso Estado fiscal, mas esses somente devem suportar eventuais aumentos de carga tributária ou de ônus e encargos sociais (idade mínima para aposentadoria etc.) sob a proteção do texto constitucional.

No Brasil, o tamanho do gasto público é definido pela extensão das despesas constitucionais, cujas normas definem a natureza de cada um. Como todos os direitos e competências entabulados na Constituição correspondem a gastos públicos, dada a demanda de efetividade das instituições e direitos fundamentais ou sociais, cumpre dimensionar o custo desse Estado à luz da capacidade de pagamento de tributos pela sociedade, inclusive quanto ao eventual limite e esgotamento das nossas bases tributáveis.

“Estado fiscal” é uma expressão que teve notável aceitação na ciência das finanças, empregada por Joseph Schumpeter em estudo sobre a propalada crise do Estado fiscal, em 1918, numa apreciação econômica e sociológica da crise do Estado capitalista. Segundo ele, posto que o potencial fiscal do Estado encontrava-se limitado pela capacidade dos particulares de suportar o tributo na economia, quando a demanda por receitas públicas torna-se excessiva (em virtude de crises econômicas, guerras etc.), isso poderia levar os contribuintes ao desinteresse de prosseguir com atividades produtivas. Daí falar na crise do Estado fiscal de cunho liberal e capitalista^[1].

Por crise do Estado fiscal tem-se entendido as dificuldades de relacionamento entre a ordem econômica e o financiamento público mediante tributos, a história das crises de legitimidade do Estado, a própria crise de segurança jurídica por que passam a criação e a aplicação da legislação tributária. Fala-se em complexidade do sistema, ausência de simplificação das leis, conflitos normativos e outros. E, ainda, diz-se sobre a crise do Estado social e a dificuldade de financiamento do Estado nesse universo.

A chamada “crise do Estado fiscal” decorre do aumento de despesas crescentes, em detrimento da carga tributária insatisfatória, apesar de elevada[2]. Em verdade, essa é uma crise do próprio Estado e seus ciclos, que se sucedem na realidade empírica, segundo as funções exercidas a cada etapa de gerações (Estado liberal, democrático, social etc.).

Nessa perspectiva, o *orçamento público* recupera sua notável importância, como instrumento de previsão de receitas e ordenador dos gastos públicos, cuja titularidade é exclusiva do Poder Legislativo.

Qual o papel do orçamento? Para alguns, seria simples ato administrativo, cuja aprovação legislativa teria unicamente caráter “formal”. Para outra corrente, a lei de orçamento público seria típica lei material, por não ter qualquer motivo jurídico para a pretendida distinção.

A tese formalista influenciou profundamente o Direito brasileiro, com repercussões inclusive no STF, que contempla diversas decisões a considerar as leis orçamentárias como leis com efeitos concretos, por veicularem atos administrativos em sentido material, como motivo para negar o respectivo controle de constitucionalidade *in abstracto*[3]. Essa posição foi modificada em 2003, no julgamento da ADIn 2.925/DF. Numa formulação coerente com a Constituição de 1988, e em boa hora, o exame passou a receber tratamento conforme o tipo de dispositivo legal da lei orçamentária e correspondente regra constitucional afetada.

Como ressalta Cabral de Moncada, em matéria orçamentária, “não é transponível para o moderno Estado Social de Direito a distinção entre lei formal e lei material”[4]. A doutrina do orçamento como “lei formal”, portanto, não mais encontra guarida na Constituição de 1988. Não há um único dispositivo da Constituição Financeira que a confirme. Ao contrário.

Por isso, corretamente, Regis de Oliveira alude à concepção moderna de orçamento pelo caráter de lei material, que “passa a vincular a ação administrativa e a ação política”, inclusive quanto ao planejamento, por não ser mais possível admitir “um orçamento sem compromissos”, pois “tornase um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade. Passa a ser um programa de governo”[5]. De fato, o orçamento deve ser a expressão das demandas sociais, sem perder de vista as determinações constitucionais para a efetividade de direitos e funcionamento das instituições democráticas.

A crise do Estado fiscal reclama uma cadeia de decisão quanto à controlabilidade da expansão ou limitação do gasto público, tomada no âmbito da administração por múltiplos agentes de decisão e ordenadores de despesas. Por isso, fixadas as prioridades do gasto público, esses devem ser efetivados nas formas autorizadas pelo Poder Legislativo, mas exclusivamente segundo a Constituição.

São muitas as posições sobre os limites máximos de receitas e de despesas, segundo as mais variadas

escolas. Nos momentos de crise, porém, é que a continuidade e a atuação do Estado revelase de fundamental importância para recompor o equilíbrio e a estabilidade dos setores mais afetados, e são momentos como esses que testam a capacidade adaptativa da economia e do Estado e exigem a decidibilidade da autoridade legitimada pela escolha democrática. A decisão deve ser tomada, ante a impossibilidade de conduta diversa, segundo o princípio de *economicidade*.

Quando se trata de conflitos de interesses entre poderes ou entes estatais, em matéria financeira, somente a força normativa da Constituição, no sentido empregado por Konrad Hesse, tem capacidade de dirimir conflitos, para evitar ou eliminar a origem ou as consequências decorrentes, ao regular e gerar a harmonia determinada pela própria Constituição político-federativa, de modo a assegurar a continuidade do Estado fiscal.

Por meio da política é que a justiça das escolhas públicas integra-se às normas de finanças públicas pela eficiência e alocação de prioridades, segundo as necessidades coletivas. Assim, posta a competência legislativa em matéria de orçamento, e observados os limites constitucionais, o Poder Executivo e o legislador têm ampla liberdade para definir o melhor direcionamento das despesas públicas, programas de redistribuição de rendas, procedimentos a serem seguidos, instrumentos de controle e outros.

O ideal será sempre a busca pela (i) *estabilidade orçamentária* e pela (ii) *qualidade do gasto público*. Porém, quando se colocar em conflito o atingimento de fins constitucionais do Estado e o atingimento de determinadas metas econômicas que se lhe tenham sido impostas de modo artificial, dissociado da realidade, deverá prevalecer sempre a Constituição financeira, nos seus princípios e valores a serem concretizados. Com isso, deve prosperar o exame de estabilidade ao longo de período certo, avaliado em modo dinâmico.

O *equilíbrio orçamentário* como “fim” ou valor do Direito Positivo, por sua vez, só tem sentido se compreendido como pauta da *estabilidade financeira*, apurada em períodos que podem envolver mais de um exercício financeiro, segundo os objetivos ou *performance* a serem atingidos, sem qualquer fixidez ou restrição intransponível.

Referida *estabilidade das contas públicas* não se coaduna com a brusca interrupção da ação prestacional do Estado brasileiro; pelo contrário, deverá combinar-se com parâmetros de equilíbrio, a fim de que restem superadas as crises que, de forma imprevista, acometam o país. Tampouco se pode admitir a suspensão de programas de políticas públicas, quando se revele possível encontrar condições jurídicas que, lícitamente, permitam a melhor adequação entre os fins perseguidos pela Constituição e o adequado rigor de responsabilidade fiscal no trato da coisa pública^[6].

São diversos os efeitos positivos, na economia, do bom controle dos gastos públicos, associado à política de tributação, como bem apontam Alex Pereira Benício, Fabiana M. A. Rodopoulos e Felipe Palmeira Bardella:

“Em estudo bastante conhecido, Alesina e Perotti (1997) investigaram empiricamente padrões de resposta da economia em episódios de grandes ajustes fiscais no período de 1960-1994. Os resultados encontrados mostraram que ajustes fiscais bem-sucedidos — definidos no sentido de manutenção do equilíbrio orçamentário após a implementação do programa — estavam associados: (i) à ênfase no corte de gastos, ao invés do aumento de receitas; (ii) ao

corte dos gastos correntes, ao invés de investimentos. Quanto aos efeitos econômicos, foi observado que os ajustes bem-sucedidos resultavam em expansão do crescimento econômico e queda do desemprego, dentre outros resultados positivos.

Esses resultados foram justificados por uma série de argumentos, baseados em pesquisas específicas de outros autores. Dentre esses argumentos, mencione-se a situação em que cortes de gastos percebidos como permanentes possam gerar nos agentes econômicos a expectativa da redução da carga tributária futura, ampliando o consumo privado e, por conseguinte, a demanda agregada no momento presente. Outro argumento é que o ajuste fiscal pode reduzir a taxa de juros pelo efeito credibilidade, ao diminuir o prêmio de risco da inflação e de um eventual *default*. Além de incentivar o investimento pela elevação do valor de mercado da riqueza privada, a queda da taxa de juros viabiliza a realização de novos investimentos privados, bem como a compra de bens duráveis”[7].

Não escapou, aos autores, uma importante ponderação: “O tamanho do ajuste fiscal afeta diretamente o funcionamento dos serviços públicos prestados à população, de modo que uma interrupção sem critério pode causar sérios transtornos”. Concluem, destarte, ser importante a informação de quais programas têm margem para redução de gastos sem grandes prejuízos à qualidade e cobertura dos serviços prestados [8].

Eis a razão pela qual, apesar de toda a necessidade de contenção dos gastos públicos no país, acerta o governo federal em contingenciar recursos, limitar empenhos e rever metas — o que se revela juridicamente possível e desejável, como se verá adiante —, sem que, com isso, reste comprometida a continuidade de programas sociais e, assim, satisfeitos os fins constitucionais do Estado prestacional brasileiro. A sustentabilidade fiscal não deve servir para obstacularizar a execução do gasto social no país.

Em crise econômica, a sustentabilidade fiscal impõe a capacidade dos governos de rever despesas e o controle da formação de novos gastos. Ou como assinala Marc Robinson, a partir do exame das práticas de revisão de despesas em seis países da OCDE (Austrália, Canadá, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e França), *in verbis*:

“Uma revisão de despesas é um processo institucionalizado para a revisão do *cenário base* de gastos com o principal objetivo de identificar opções de economia a serem analisadas no processo orçamentário. *Cenário Base* de gastos nesse contexto significa gasto em projetos ou programas existentes (serviços ou pagamentos de transferências existentes). Portanto, a revisão de despesas não está relacionada à avaliação orçamentária de *novas* propostas de despesas.

A identificação de opções de economia é uma parte essencial do processo de revisão de despesas. No entanto, esse processo pode ser designado para identificar opções de aumento ou de redução de financiamentos destinados aos programas existentes. No que se refere a opções de redução de financiamento, a revisão de despesas visa a identificação de opções de economia orçamentária que podem ser realizadas, melhorando a eficiência ou reduzindo gastos ineficazes ou de baixa prioridade”[9].

A revisão de despesas contribui para a tomada de decisões orçamentárias, apropriada à melhoria de desempenho do governo, à priorização de gastos com ações que trazem maiores benefícios à sociedade, ou melhor, com aumento de eficiência alocativa do gasto público.

Em conclusão, o conteúdo da legalidade financeira contemporânea perpassa uma análise de *economicidade*, de *custo-benefício* do gasto público realizado, em máxima coerência com os valores constitucionais. Deve haver equilíbrio na consecução dos fins constitucionais do Estado, em atenção à razoabilidade e à prudência que devem nortear o gestor da coisa pública. No contexto atual de mudanças, por maior que seja a crise pela qual passe o Estado Democrático de Direito brasileiro, por força do garantismo do texto constitucional, esta não pode ser apanágio para sacrificar a promoção de direitos e liberdades individuais e coletivas. É o caso da Desvinculação de Receitas da União (DRU), cuja proposta pretende alcançar até mesmo os gastos obrigatórios com saúde e educação, em franco descompasso com as garantias constitucionais.

[1] Nas palavras de Joseph Schumpeter: “The fiscal capacity of the state has its limits not only in the sense in which this is self-evident and which would be valid also for a socialist community, but in a much narrower and, for the tax state, more painful sense. If the will of the people demands higher and higher public expenditures, if more and more means are used for purposes for which private individuals have not produced them, if more and more power stands behind this will, and if finally all parts of the people are gripped by entirely new ideas about private property and the forms of life-then the tax state will have run its course and society will have to depend on other motive forces for its economy than self-interest. This limit, and with it the crisis which the tax state could not survive, can certainly be reached. Without doubt, the tax state can collapse” (Schumpeter, Joseph A. *The crisis of the tax state*. International Economic Papers, n. 4, p. 25, New York: MacMillan, 1954; cf. Musgrave, R. A. *Schumpeter’s crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology*. Journal of Evolutionary Economics, Berlin: Springer-Verlag, 1992, p. 89-113; Neumark, Fritz. *Principios de la imposición*. 2. ed., Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1994; Giardina, Emilio. *The crisis of the fiscal state*. Scritti scelti. Milano: Franco Angeli, 2008, p. 162-171).

[2] Segundo James O’Connor: “Abbiamo definito ‘crise fiscale dello stato’ questa tendenza delle spese governative ad aumentare più rapidamente delle entrate. Certo non esiste nessuna legge ferrea in virtù della quale le spese debbano sempre aumentare più in fretta delle entrate, ma sta di fatto che i bisogni crescenti, giunti a un tale livello che soltanto lo stato li può soddisfare, generano aspettative crescenti nel bilancio statale” (O’Connor, James. *La crisi fiscale dello Stato*. Torino: Einaudi, 1977, p. 4).

[3] Esse posicionamento já era encontrável no RE 17.184, Pleno, rel. min. Ribeiro da Costa, j. 3/7/1952.

[4] MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planeamento económico*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1985, p. 187.

[5] Passim. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 404 a 410.

[6] Na lição de Weder de Oliveira: “Em nosso sistema constitucional, a noção primeira de equilíbrio orçamentário é a de que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas. Esse pressuposto básico se deduz de disposições constitucionais esparsas que partem da mesma ideia fundamental: a concessão de crédito orçamentário (fixação de despesa) deve estar lastreada

em fonte de recursos devidamente identificada (previsão de receita).” OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 385.

[7] BENÍCIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana M. A.; BARDELLA, Felipe Palmeira. *Um retrato do gasto público no Brasil: por que buscar a eficiência*. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 21 e 22.

[8] *Ibidem*, p. 23 e 24.

[9] ROBINSON, Marc. *Revisões de Despesas na OCDE*. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 108 e 109.

Date Created

25/05/2016