Com iminente ruptura da regra de ouro, LDO limita renúncias fiscais

A que se deve, então, o crescimento da dívida pública, quando

> este não tem correlação com um aumento da mobilização democráticas das massas, mas, pelo contrário, com a viragem neoliberal e com o retrocesso simultâneo da participação política? Penso que a atual crise financeira do Estados constitui a concretização, nesta época, de um problema de funcionamento do Estado moderno, diagnosticado já no início do século XX, e que reside no fato de a sua capacidade de extrair de uma sociedade de proprietários privados os meios de que necessita para o cumprimento das suas — crescentes — tarefas tender a ficar aquém do necessário. Nesta perspectiva, o endividamento público não se deve a *despesas demasiado elevadas*, mas sim a *receitas demasiado baixas*, resultantes do fato de a economia e a sociedade, organizadas segundo o princípio individualista da propriedade privada, restringirem a sua tributabilidade, ao mesmo tempo que exigem cada vez mais ao Estado."
> (STREECK, Wolfgang. *Tempo Comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa: Actual, 2013, p. 106, grifos conforme o original)

Na quarta-feira passada (11/7), o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2019. A proposição logo seguiu para a sanção presidencial e, assim, a sessão legislativa foi interrompida, na forma do artigo 57, parágrafo 2º da Constituição de 1988.

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

O cenário — à luz do rol de metas e riscos fiscais ali projetados até 2021 — foi duramente sintetizado pelo relator do PLN 2/2018, Dalirio Beber, no Parecer 8/2018 da Comissão Mista de Planos,Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)[1]: "A dívida pública está sendo alimentada com gastos quemeramente se exaurem em si mesmos, sem agregar valor, seja na forma de bens, seja na deconhecimento. Estamos nos endividando para pagar pessoal, benefícios e juros e manter isençõestributárias".

O quadro fiscal que se apresenta para o próximo ano é o de financiamento de despesas correntes por meio de operações de crédito, em rota de afronta ao artigo 167, III da CR/88. A projeção é que, em 2019, haja saldo de R$ 260,2 bilhões de despesas correntes a serem cobertas por operações de crédito, o que deve se repetir em 2020 (R$ 307,3 bilhões) e em 2021 (R$ 228,4 bilhões).

Agrava o presente cenário o fato de que tal déficit primário não absorve toda a fatura das despesas correntes, uma vez que considerável controvérsia reside na própria forma de contabilização dos juros da dívida pública, em cujo montante nominal se desconta o equivalente à correção monetária como se fora amortização e, portanto, despesa de capital. José Roberto Afonso[2] expôs obtiva e contundentemente o aludido problema nos seguintes termos:

> Não houve um fato novo e imprevisto que levou a bater no teto da regra de ouro. Na verdade, o desajuste vem seguindo uma tendência mas pode ser escamoteado por operações financeiras —que pouco tem a ver com as fiscais, no sentido clássico.
>
> A cortina de fumaça caiu junto com a inflação. Por mais paradoxal que pareça, a inflação muito baixa cria uma enorme dificuldade para cumprir aquela regra porque, na classificação do que compõe o serviço da dívida mobiliária, torna difícil ou impossível incorrer no antigo erro de atribuir a correção (monetária e cambial) à despesa de capital (amortização) no lugar da despesa corrente (juros). A mesma razão tende a diluir as bilionárias receitas transferidas pelo Banco Central ao Tesouro, dos lucros financeiros e cambiais (mesmo sem venda de reservas) até a remuneração do caixa único — alguns chamavam de imposto inflacionário.

Interessante notar, a esse respeito, que a crise nas contas públicas do governo federal chegou a tal encruzilhada que o próprio Congresso Nacional reconhece haver a necessidade de ampliar o escopo de estratégias, para além do reducionista roteiro aviado no bojo da Emenda 95/2016 (congelamento das despesas primárias). Obviamente, é preciso também trazer à luz os conflitos distributivos que perpassam as escolhas relativas às renúncias de receitas e às despesas financeiras.

Diante da iminente ruptura da "regra de ouro", torna-se cada vez mais inevitável reconhecer que o problema não se resume tão somente ao fluxo alegadamente crescente das despesas primárias (como, por exemplo, os pisos de custeio da saúde e educação tratados no artigo 110 do ADCT). Como bem acentuado por Wolfgang Streeck, necessariamente a crise de financiamento do Estado brasileiro passa pelo enfrentamento do contexto de "receitas demasiado baixas", sem que nos olvidemos da inconstitucional[3] falta de limites às dívidas consolidada e mobiliária federal (algo evidenciado pelo Acórdão TCU 1084/2018 — Pleno).

A clareza com a qual o tema está exposto na agenda pública do país, às vésperas do processo eleitoral e no 30º aniversário do nosso pacto constitucional, mostra bem que as escolhas trágicas em torno do ajuste

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

fiscal precisam ser realizadas legítima e equitativamente tanto do lado de todas as despesas (primárias e financeiras) quanto das receitas.

O relator do PLDO 2019 chega a assumir a necessidade de apresentar um "antídoto" à hipótese iminente de ruptura da regra de ouro, tal como proposta pelo Executivo no artigo 21[4] do projeto original. A solução concebida, a título de "escolha de Sofia" (inclusive no que concerne ao enfrentamento da já conhecida e debatida inconstitucionalidade da previsão no projeto de lei orçamentária para 2019 de cobertura de despesas correntes por meio da realização de operações de crédito), foi a de um plano de revisão das receitas e despesas, onde se inseriria o escopo de redução das renúncias fiscais.

Nunca foi tão evidente que é preciso rever as opções de ajuste fiscal em toda a sua dimensão e complexidade. Aqui nos parece extremamente oportuna a leitura do seguinte excerto do parecer da CMO, com a devida vênia por sua extensão:

> […] Para o ano de 2019, que caracterizamos como um ano sabático, de reflexão, para rearranjo das prioridades públicas no campo orçamentário, não estamos admitindo, em nosso Substitutivo, que sejam destinadas dotações em qualquer dos Poderes e órgãos autônomos para comprar automóveis de representação e para reformar ou comprar imóveis funcionais.
>
> […] nos termos do projeto apresentado pelo Governo, há a perspectiva, alvitrada no art. 21, de a União precisar contratar operações de crédito para cobrir despesas correntes, especialmente obrigatórias. Ou seja, encontramo-nos na iminência histórica de quebra da "regra de ouro", a qual, contida no art. 167, inciso III, da nossa Constituição, prevê que somente possa ser contratada operação de crédito para cobrir gastos em investimentos (despesas de capital).
>
> […] O art. 21 do Projeto, que prevê o envio do PLOA 2019 com esse rombo, ofenderia, pelo menos em tese, a Constituição. Teríamos a alternativa de não admitir essa pretensão, situação em que o déficit deveria ser demonstrado em futuro pedido de crédito adicional ao longo da execução do orçamento. No entanto, essa seria também uma alternativa de duvidosa legalidade, porquanto o princípio da transparência restaria ofendido, com o grave defeito de a proposta orçamentária não contemplar a totalidade das despesas que sabidamente são obrigatórias. Estávamos diante de uma efetiva escolha de Sofia, mas optamos pela menos traumática, no nosso modo de ver. Como a pretensão do Governo apenas prevê que vai demonstrar a insuficiência financeira no projeto do orçamento, sendo que os gastos correspondentes, que constarão como condicionados, somente poderão ser executados após o cumprimento do art. 167, inciso III, CF, com a aprovação do crédito adicional específico pelo Congresso Nacional, foi esse o caminho que decidimos acolher.
>
> […] Porém, e aqui é a nossa demonstração de preocupação com a questão e de oferecimento do antídoto necessário, estamos adotando todas as cautelas, para que, se ocorrer, seus efeitos sejam os menos deletérios ao Erário e, por conseguinte, à sociedade. Nessa linha, junto às regras objetivas de redução de gastos contidas no Substitutivo, estamos propondo que o Governo resultante das urnas envie ao Congresso Nacional, até 31 março de 2019 ou até a data do encaminhamento do projeto de crédito adicional sobre a regra de ouro, um plano de revisão de despesas e receitas, incluindo todas as renúncias e benefícios tributários, a fim de que seja reavaliada sua necessidade, pertinência e eficácia, considerando-se os fins que almejam alcançar.

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

> Essa nossa diretriz é motivada pelos extraordinários valores que as renúncias fiscais alcançaram nos últimos anos. Segundo informações divulgadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, constantes inclusive deste PLDO, o montante atual, somente na União, gira em torno de R$ 300 bilhões anuais, o que representa algo como 20% da arrecadação federal, ou 4% do nosso PIB. Tais percentuais seriam o dobro da média mundial, o que constitui inequívoca distorção do nosso sistema tributário.
>
> A preservação das receitas públicas é princípio e requisito da gestão fiscal responsável que ganha maior relevância e importância em um contexto de elevado déficit e descumprimento da regra de ouro. Sabemos que a falta de rigorosa observância do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal fez com que o montante de benefícios tributários e financeiros aumentasse muito nos últimos anos.
>
> Não é factível, no entanto, imaginar que tal distorção poderá ser eliminada de um golpe só, ou em um passe de mágica. Tais problemas não foram gerados em um único ano, e não serão todos resolvidos no curto prazo. Mas é possível, e necessário, começar o longo caminho para resolvê-los. Por isso mesmo, nosso Substitutivo contempla que o referido plano deva conduzir, em dez anos, à redução pela metade das atuais renúncias fiscais, como proporção do PIB.
>
> Além disso, nenhuma nova renúncia poderá ser criada em 2019, e as que expirarem só poderão ser prorrogadas sob condição de redução dos respectivos montantes. Assim, esta é uma orientação no sentido de que não é apenas o cidadão e alguns setores econômicos que devem contribuir com a sustentabilidade do País e suportar o enorme peso de sua árdua recuperação. Essa é uma responsabilidade de todos nós. A medida ora construída tende a aumentar a arrecadação e, consequentemente, em conjunto com o controle mais rígido do gasto, reduzir ou zerar a necessidade de contratação de novas dívidas. No médio e longo prazos, as providências que estamos propondo no Substitutivo, conjugadas com o aumento da arrecadação em função do aumento do PIB, por certo levam à redução, até a total eliminação, da necessidade de realização de operações de crédito para financiar gastos correntes.
>
> […] Pelo texto, o atual governo deverá enviar ao Congresso, no segundo semestre, um plano de redução de 10% dos incentivos fiscais em 2019. A meta é diminuir esses benefícios para 2% do PIB. Hoje eles somam 4% do PIB, algo próximo a R$ 300 bilhões por ano.

Eis o quadro que levou o Congresso a pautar e aprovar a vedação de novas renúncias fiscais, admitida tão somente a prorrogação de incentivos tributários já existentes por, no máximo, cinco anos, mesmo assim mediante redução parcial mínima de 10% ao ano do seu montante global (artigo 110, parágrafo 1º do PLDO 2019).

A necessidade de rever o regime jurídico das renúncias de receitas foi objeto de intenso e absolutamente relevante debate no exame das contas anuais da Presidência da República de 2017 pelo Tribunal de Contas da União[5]. A falta de limites temporais de vigência (renúncia concedida por prazo indeterminado), limites globais de repercussão fiscal e de avaliação qualitativa quanto aos seus resultados/contrapartidas são temas que tratamos no texto *Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal?*.

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

Tamanha é a centralidade desse tema que o PLDO 2019 o abordou nos seus artigos 21, 110 e 133, cujo alcance e efetiva capacidade de controle serão alvo detido de mais uma coluna nossa. Aqui, por hoje, fica o convite à sua reflexão: qual é o ajuste fiscal que nosso país pode equitativamente promover a título de teto de renúncias fiscais?

Certamente é um caminho necessário o esforço de propor a redução do seu estoque de 4% para 2% do PIB nos próximos dez anos, bem como são imperativas as propostas de vedar novas renúncias e de fixar prazo máximo de vigência quinquenal. Perguntamo-nos apenas: conseguiremos conter o capitalismo de compadrio e a tendência de fuga à tributação em que vivemos? O envio e o conteúdo do projeto de lei demandado pelo artigo 21, parágrafo 5º do PLDO 2019 no próximo semestre serão testes de efetividade dessa proposta.

Vale ficarmos atentos se esse "antídoto" à quebra da regra de ouro, com a fixação de um regime jurídico mais hígido para as renúncias de receitas, sairá do campo das diretrizes vagas para a realidade equitativa do ajuste fiscal vivido e percebido pela sociedade em 2019.

[1] Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1676406&filename=PAR+1+CM
.
[2] Em artigo disponível em: https://www.poder360.com.br/opiniao/economia/regra-de-ouro-e-unico-controle-transparente-da-divida-diz-jose-roberto-afonso.
[3] Como debatemos José Roberto Afonso, Lais Khaled Porto e eu em artigo publicado nesta coluna "Contas à Vista", que se encontra disponível em https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal.
[4] A redação, ao final, aprovada do artigo 21 do PLDO 2019 pelo Congresso foi a seguinte:
"Art. 21 O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.
§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das referidas receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.
§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2019 a 2021.
§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.
§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:
I – serão encaminhados até o dia 31 de março de 2019 ou até a data de encaminhamento ao Congresso

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

Nacional de projeto de lei de créditos referido no caput, prevalecendo a data que ocorrer primeiro;
II – serão acompanhados de proposta de emenda à Constituição relativa ao inciso III do art. 167; e
III – no que tange às receitas:
a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e
b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:
1. prazo de vigência para cada benefício; e
2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.
§ 5º A fim de possibilitar o atendimento do disposto no item 2 da alínea 'b' do inciso III do § 4°, os projetos de lei relativos à revisão dos incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia a que se refere o § 3°, que devam entrar em vigor em 2019, serão enviados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de 2018, de modo a propiciar redução da renúncia da receita no montante de pelo menos 10% (dez por cento) dos incentivos e benefícios atuais".
[5] O parecer prévio consta do Acórdão TCU 1322/2018–Plenário e encontra-se disponível em http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6364D8370163FF80EB4645E1 , o qual foi noticiado em http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-com-ressalvas-as-contas-do-presidente-da-republica-relativas-a-2017.htm. As reflexões sobre o volume das renúncias fiscais foram registradas em https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/06/relatorio-do-tcu-traz-alertas-sobre-teto-de-gastos-e-renuncias-fiscais e http://www.valor.com.br/brasil/5594169/tcu-critica-elevacao-da-renuncia-fiscal-nas-contas-de-2017. Interessante notar abuso detectado até pelo próprio secretário da Receita Federal Jorge Rachid, em sua entrevista publicada na *Folha de S.Paulo*: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmao-e-file-mignon.shtml.

Date Created
17/07/2018

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