

Equilíbrio intergeracional das políticas macroeconômicas



Élda Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Como falar em processamento democrático e equilibrado da ampla

competição por dotações orçamentárias que as políticas públicas – implicitamente – travam entre si, se alguns dos motivos das oscilações no orçamento da União não são apresentados no curso de processos discursivos que deveriam garantir o caráter público das decisões?

Considerando que o serviço da dívida pública compõe – com destaque – o quadro das despesas orçamentárias e que, em torno de sua administração, são definidas e reformuladas várias políticas públicas, a discricionariedade de que goza o Executivo para administrar a dívida deve ser controlada.

Não se questiona aqui o fato de que a dívida pública seja indiretamente utilizada como meio de absorção das disponibilidades financeiras no mercado e que essa seja uma estratégia de controle das pressões inflacionárias, ademais de sofrer influxos das políticas cambial e creditícia. O que não se pode perder de vista é que os juros e a própria dívida são itens regulares do orçamento da União, ou seja, devem se ater aos limites legais e suas motivação e finalidade podem, aliás, devem ser avaliadas desde o ponto de vista de sua conformidade com o texto constitucional vigente.

Republicanamente, aqui há, contudo, uma severa insuficiência de controle. Falta erigir limites sobre a administração da dívida pública da União, haja vista o fato de que, até este final de 2019, ainda não foi emanada a normatização demandada pelos arts. 48, XIV e 52, VI da CF. Isto é, nem o Congresso aprovou lei que dispusesse sobre o montante da dívida mobiliária federal, nem o Senado fixou, a partir de proposta do Presidente, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

Daí decorre o cenário em que os gastos com a dívida pública, especialmente com a taxa de juros que a remunera, crescem sem fonte pré-determinada de custeio e, por isso, sem se submeterem à premissa de equilíbrio orçamentário, por serem inexistentes os limites, como suscitado pelo Acórdão TCU 1084/2018.

Instala-se, com isso, ciclo vicioso em que, sem limites legalmente instituídos, não se aplicam os comandos da LRF que regem a recondução da dívida pública aos limites que deveriam garantir a sua

sustentabilidade, e assim, por seu turno, a dívida poderá crescer e afetar futuramente as demais ações governamentais, porquanto haja maior comprometimento de receitas para a rolagem da dívida, com juros e encargos cada vez maiores.

Vale lembrar que, muito embora o art. 5º, § 1º, da LRF determine que haja a previsão na lei orçamentária anual de “*todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão*”, o art. 17, § 6º da mesma LRF deixou de exigir, em relação às despesas decorrentes da política monetária, cambial e creditícia, os seguintes procedimentos jurídico-discursivos [\[1\]](#) de controle:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- demonstração da origem dos recursos para seu custeio;
- comprovação de que não haver afetado as metas fiscais da LDO, dentre as quais, meta de dívida pública, resultados primário e nominal, que visam ao equilíbrio intertemporal nas contas públicas.
- no caso de afetação das metas fiscais, correspondente medida compensatória pelo aumento permanente de receita (a qual deve ser necessariamente tributária) ou pela redução permanente de despesa.

A hipótese nuclear deste artigo é que o endividamento público decorrente das opções de política cambial, monetária e creditícia precisa ser submetido ao crivo da conformidade com o texto constitucional vigente, até porque a liberdade conferida por lei não pode se tornar arbítrio, tampouco pode desconhecer a finalidade pública que lhe legitima a existência.

O anexo previsto no art. 4º, §4º da LRF, contendo “*os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente*”, não dialoga suficientemente com o anexo de riscos fiscais previsto no §3º do mesmo dispositivo.

Não se faz o devido contraste entre os custos e riscos fiscais incorridos pelo Banco Central com o alcance, ou não, dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial a seu encargo. Assim, soam meramente protocolares as demonstrações trimestrais previstas no art. 7º, §2º e as audiências públicas semestrais exigidas pelo art. 9º, §5º, todos da LRF, sobretudo diante da vedação inscrita no art. 166, §3º, II da CF de que o Congresso debata e reveja as dotações previstas pelo Executivo para as despesas decorrentes da gestão da dívida pública.

Economicamente também há um déficit de transparência, pois, como suscitado [\[2\]](#) por Bráulio Borges e Ricardo Barbosa:

“Desvios em relação à meta acontecem. Toda economia está sujeita a choques. Mas **desvios sistemáticos e significativos devem ser discutidos, pois não é isso que se espera do Banco Central. Desvios sistemáticos são erros, independentemente de seu sinal (positivo ou negativo).**

[...] Quais são exatamente os modelos utilizados? Como é medido o hiato do produto? Qual a taxa neutra de juros? Qual o [superávit primário](#) estrutural? Qual o método de estimação? **Não sabemos a resposta, falta transparência.**

Avançar na agenda de transparência traz uma série de benefícios: a) aumenta o entendimento sobre as [ações do BC](#) e sua credibilidade; b) eleva a efetividade da política; c) aumenta a disciplina do policymaker, uma vez que movimentos sem fundamento elevam os custos reputacionais; d) aumenta a previsibilidade das ações do BC, evitando eventos desestabilizadores no mercado financeiro; e) ajuda na sustentação de bancos centrais independentes; f) previne possíveis déficits democráticos de banqueiros centrais que têm preferências diferentes da sociedade; e g) facilita prestação de contas para a sociedade.

[...] **Se fosse no início do regime de metas, até poderíamos entender o desconforto de revelar a “cozinha das projeções”, ainda desarrumada e carente de aprendizado. Mas o regime de metas completa 20 anos!**

[...] **com modelos explícitos, as discricionariedades também o seriam e, de preferência, estariam justificadas na comunicação oficial.**

Em suma, economistas frequentemente afirmam que **transparência é essencial para o constante aperfeiçoamento das políticas públicas. Que essa onda, tão defendida em outras praias, seja surfada também pelo Banco Central.**” (grifos nossos)

O paradoxo atual que precisa ser desvendado é que, sem o controle do custeio do serviço da dívida, não há como se falar em gestão fiscal intertemporalmente responsável e em definição democrática de prioridades orçamentárias tal como determina a Constituição de 1988.

Ora, o ponto nuclear é justamente a falta de controle de conformidade constitucional sobre o custeio do serviço da dívida pública, majorado, em larga escala, pela indexação dessa – direta ou indiretamente – ao câmbio (até 1999) e, desde então, à taxa de juros. Porque os gastos com o serviço da dívida não têm limite pré-determinado no ciclo orçamentário, podendo ser expandidos discricionariamente, o debate jurídico-político sobre o seu custo e sobre a origem dos recursos que lhe fazem frente não se abre à sociedade.

As medidas que deram guarida constitucional à política de estabilização de preços no período pós-1994 podem ser analisadas juridicamente segundo duas linhas de raciocínio alternativas. Ou tiveram natureza transitória e excepcional, vez que o desarranjo provocado por dita política no ciclo orçamentário e na capacidade de implementação de políticas públicas só podia ser admitido como alternativa emergencial de curta duração. Exemplo disso foi o Fundo de Emergência Social, que mais tarde tornar-se-ia Fundo

de Estabilização Fiscal e depois apenas Desvinculação de Receitas da União e, mais recentemente, o Novo Regime Fiscal. Ou, numa segunda via de sentido, as medidas eram simplesmente percebidas como inseridas no seio de uma “discricionariedade técnica”.

A interdição desse debate coloca em xeque a pretensão de pautar legitimamente a noção de “equilíbrio fiscal intergeracional”, pois, tal como suscitado por Conrado Hübner^[3],

“Crescimento econômico de qualidade requer âncora civilizatória. Precisa saber como cresce e quem ganha com isso. Desempenho econômico e desempenho constitucional devem caminhar juntos. Do ponto de vista do interesse público e de longo prazo, revigoram-se mutuamente. O atalho da degradação institucional revela a força de interesses privados de curto prazo.” (grifos nossos)

Vale pontuar que, no próprio corpo da proposição que deu origem à LRF, foi afastada hipótese consistente de controle prévio (no mínimo, parlamentar) sobre o custeio orçamentário-financeiro do serviço da dívida pública, quando foi vetado o inciso II do art. 4º da LC n.º 101/2000. O dispositivo sob comento – ao tratar da LDO – dispunha que esta:

“II- estabelecerá, para efeito de adoção de medidas especificadas nas alíneas deste inciso, limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida, apurado na forma do § 3º do art. 2º, que, se excedido, implicará:

a) vedação da realização de novas operações de crédito, ressalvadas as realizadas com a finalidade de pagamento de juros, as operações por antecipação de receita e as relativas ao refinanciamento da dívida;

b) obtenção de resultado primário necessário à redução do montante da dívida e das despesas com juros, dentre outras medidas.”

Sob o argumento apresentado nas razões de veto de que “a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não-pagamento de juros”, o Chefe do Poder Executivo rechaçou qualquer possibilidade de controle fiscal sobre a geração de despesas com o serviço da dívida da União.

Assim, afastado de pronto o controle em nome da “credibilidade” da dívida, poder-se-ia questionar que a relação entre credores e Estado esteja se tornando uma esfera intangível ao crivo jurídico-deliberativo de formação do orçamento público. Ou seja, em restando tão “alheia” do debate público, tal relação amplia o risco de apropriação privada da coisa pública.

Para garantir a solvência da dívida e a título de manter estável a relação entre essa e o produto interno bruto, certo é que o Estado brasileiro não só expandiu a carga tributária, como também privatizou significativo número de empresas estatais, promoveu superávits primários anuais médios na casa de 3% do PIB, ao longo do período de 1999 a 2013, e desvinculou receitas com destinação determinada constitucionalmente. Apesar disso, a soma de todas essas grandezas arrecadatórias não foi suficiente

para cobrir o volume de gastos com o serviço da dívida e para promover alguma amortização dela.

Não basta dizer que a relação entre a dívida bruta do governo geral e o PIB (indicador de sustentabilidade da dívida pública) tem se estabilizado, se severas forem as implicações (in)constitucionais das medidas de (a) desvinculação de receitas/despesas sobre os direitos fundamentais que detêm sistemática de financiamento diferenciada, (b) de recentralização e expansão desarrazoada da carga tributária, (c) de contingenciamento temerário de despesas primárias que não podem sofrer solução de continuidade, (d) de fixação de metas fiscais de resultado primário, sem que haja fixação vinculante de metas de resultado nominal e, enfim, (e) do próprio endividamento alheio a qualquer limite normativo.

Esse processo de ajuste fiscal poderá até ser tido como legítimo para analistas que se restrinjam a argumentos puramente econômicos, mas a quem observe o ordenamento jurídico brasileiro poderá não ser considerado como consonante com o interesse público, assim como poderá ser questionado no mérito de sua conformidade constitucional.

À liberdade oriunda da pretendida tríade “DDD” (desobrigar, desindexar e desvincular) deve ser imposto o ônus argumentativo de motivar a pretensão de usar os excedentes financeiros e os superávits primários para supostamente reduzir o estoque da dívida pública, o que, nas últimas décadas, não se cumpriu. A geração de superávits primários não se converteu em abatimento efetivo da dívida pública nas últimas duas décadas, por força da frágil coordenação entre as políticas fiscal, cambial, monetária e creditícia.

Falta estender o horizonte de controle do que seja “equilíbrio fiscal intergeracional” também para as políticas monetária, creditícia e cambial a cargo do Banco Central, até porque não cabe mais a falseada invocação do discurso da urgência e da neutralidade técnica(?) na gestão macroeconômica dos gastos públicos.

Aqui o risco é de fuga ao debate democrático, porque, segundo Nunes^[4], “Na área econômica do governo, argumenta-se que ao Congresso Nacional não compete discutir política monetária, nível de juros e controle da inflação, **questões consideradas excessivamente ‘técnicas’**”.

Ora, ambos os pressupostos – urgência e neutralidade técnica – esvaziam-se diante do cenário intertemporal de fixação das prioridades governamentais, o que somente pode ser extraído à luz do próprio texto constitucional em sua aplicação concreta diante dos diversos conflitos sociais e tensões principiológicas. Tudo o que não se pode dizer da política de estabilização monetária é que se trate de dispositivo urgente e absolutamente técnico, vez que, para implementá-la já se tem, há três décadas, alegado seu caráter emergencial e têm sido constrangidas todas as demais prioridades alocativas da política fiscal (orçamento).

Como o balanço de prioridades estatais é um movimento dinâmico – cuja conformação democrática pressupõe debate, no mínimo, entre Legislativo e Executivo – e como, na hipótese de omissão ou ação abusiva de qualquer desses Poderes, o Judiciário poderá ser chamado a controlar tanto o desrespeito a direitos, quanto o descumprimento de deveres constitucionais, é necessário que haja também a tematização do impacto orçamentário-financeiro do serviço da dívida pública na formação e execução das peças orçamentárias.

É chegada, pois, a hora de falar em equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas, até para que haja definição mais legítima e transparente da capacidade estatal de financiamento de todas as políticas públicas, incluída aqui a própria política de estabilização da economia.

[1] O caráter discursivo do procedimento demanda a apresentação consistente dos motivos envolvidos na análise e a busca, em contraditório, por soluções constitucionalmente adequadas.

[2] Em artigo publicado em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/banco-central-deveria-surfar-a-onda-da-maior-transparencia.shtml?origin=folha>

[3] Em artigo disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2019/12/o-pibb-que-se-exploda.shtml>

[4] NUNES, Selene Peres Peres. Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. *Nota Técnica*. n. 96. Brasília: INESC, abril de 2005, p. 7, grifo nosso.

Date Created

17/12/2019