

Iniquidade fiscal: renúncias, juros e previdência dos militares



Élica Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Diante de anúncio de novo contingenciamento [\[1\]](#) na execução orçamentária

da União e na iminência do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020 (cujo prazo se encerra no dia 15 de abril), o balanço da agenda reformista do governo federal reiteradamente tem se apresentado como injusto e opaco.

As omissões pesam mais do que as ações, isso porque a velocidade e a intensidade do conjunto de medidas intentadas a título de “ajuste fiscal” não são iguais para todos. Pesa sobre a trajetória recente [\[2\]](#) de ajuste fiscal o fato de que seu diagnóstico reduz o levantamento de causas tão somente às despesas primárias, sem cogitar enfrentar, concomitante e integradamente, os impasses incidentes sobre a regressiva matriz tributária (objeto de densa reflexão do Texto para Discussão 2190 do Ipea [\[3\]](#)) e sobre as despesas financeiras (como bem explorado pelo Texto para Discussão 2403, também do Ipea [\[4\]](#)).

Ora, se o desequilíbrio nas contas públicas supostamente reside unívoca e estruturalmente na expansão das despesas primárias, tal tese diagnóstica traz consigo o raso prognóstico linear de que bastaria contê-las com a redução de escopo do pacto constitucional de 1988.

Mas, mesmo sob o regime de teto global de despesas primárias (dado pela Emenda 95/2016), não há equidade no tráfego político-administrativo que deveria ordenar o fluxo de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento de despesas. Isso porque, a despeito de as promessas reformistas serem alegadamente destinadas a enfrentar, impessoal e universalmente, quaisquer espécies de “privilégios” [\[5\]](#), sobreleva a síntese *orwelliana* de que “alguns são mais iguais do que os outros”.



Um exemplo das iniquidades que se renovam diuturnamente pode ser extraído do Projeto de Lei 1.645/2019[6] (reforma do regime remuneratório e previdenciário dos militares), o qual parece alheio à transição demográfica e absolutamente silente quanto ao déficit financeiro e atuarial proporcionalmente mais alto para os militares e seus pensionistas em face de todos os demais segurados do RGPS e do RPPS dos servidores (vide Acórdão TCU 1.295/2017-Plenário). Isso porque é francamente desarrazoada [7] e discriminatória a manutenção da paridade e da integralidade nos proventos de inatividade e nas pensões de todos os militares, presentes e futuros, como se depreende do artigo 11 do aludido PL 1.645/19:

Art. 11. Os proventos na inatividade remunerada são constituídos das seguintes parcelas:

I -soldo ou quotas de soldo;

II – adicional militar;

III – adicional de habilitação;

IV -adicional de disponibilidade militar, observado o disposto no art. 7º;

V – adicional de tempo de serviço, observado o disposto no art. 30 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001;

VI – adicional de compensação orgânica; e

VII – adicional de permanência.

§ 1º Para efeitos de cálculo, os proventos são:

I – integrais, calculados com base no soldo; ou

II – proporcionais, calculados com base em quotas do soldo, correspondentes a um trinta e cinco avos do valor do soldo, por ano de serviço.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se ao cálculo da pensão militar.

§ 3º Faz jus ao soldo integral o militar:

I – transferido para a reserva remunerada ex officio, por haver atingido a idade-limite de permanência em atividade, no respectivo posto ou graduação;

II – que esteja enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos VIII ou IX do caput do art. 98 da Lei nº 6.880, de 1980; ou

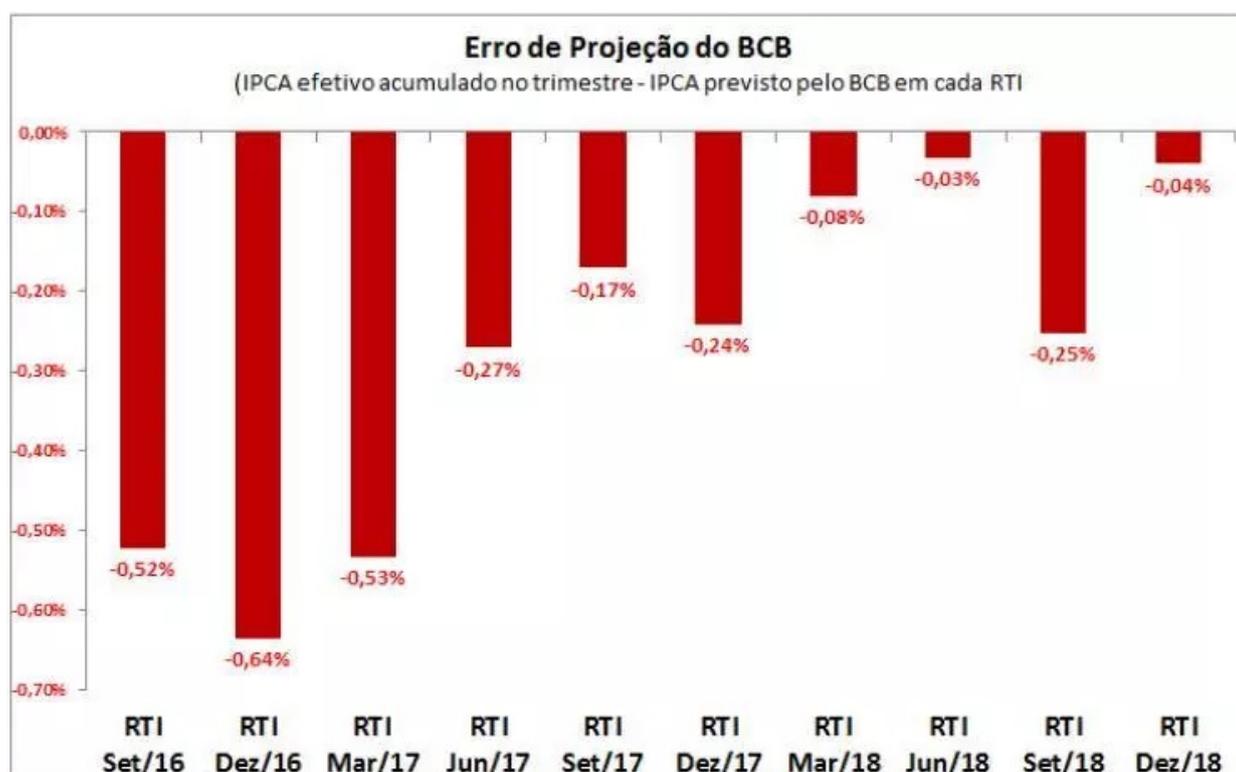
III – que tenha sido abrangido pela quota compulsória, unicamente em razão do disposto na alínea “c” do inciso II do caput do art. 101 da Lei nº 6.880, de 1980.

Ora, prosseguir tratando os benefícios previdenciários dos militares exclusivamente sob a ótica de direitos estatutários, sem efetiva equalização intertemporal dos seus custos financeiros e atuariais, é mitigar[8] o próprio alcance “reformista” da Proposta de Emenda à Constituição 6/2019. O autodesignado “sistema de proteção social” dos militares, a despeito de relevante e necessário, não é uma bolha, sobretudo diante do risco de desconstrução de todo o próprio Título VIII – “Da Ordem Social” da nossa Constituição de 1988 (como tratamos [aqui](#)), a pretexto de uma falseadamente ampla reforma previdenciária.

Há praticamente cinco anos[9], a economia brasileira dá sinais de fraqueza estrutural em diversas searas, sendo que grande parte da responsabilidade por esse estado de empobrecimento bruto da sociedade tem sido atribuída, em maior ou menor medida, à generalidade das despesas primárias realizadas pela federação para cumprir a Constituição de 1988.

Reconhecemos que, de fato, há de haver efetivo controle nuclear sobre as despesas de pessoal ativo e inativo, bem como devem ser buscadas novas formas de aprimorar a qualidade do gasto público, a começar pela avaliação de produtividade mínima dos servidores públicos.

Isso não obsta, contudo, que impugnemos aqui a seletividade iníqua da austeridade propalada, porque sempre há espaço fiscal para novos refinanciamentos de débitos tributários[10], para novas renúncias fiscais[11], para que o Banco Central não siga objetiva e rigorosamente sua metodologia de metas de inflação[12] e tenha mantido sistematicamente, desde setembro de 2016, sua projeção (que baliza o cálculo da taxa de juros Selic) acima do verificado pelo IBGE[13]:



Elaboração: Ricardo Barbosa. Grupo de Conjuntura Econômica do IE-UFRJ. Disponível [aqui](#)

Enquanto isso, nenhum avanço efetivo houve no regramento dos limites para a dívida mobiliária e consolidada da União (em omissão inconstitucional quanto aos artigos 48, XIV e 52, VI da CF); na relação incestuosa entre Tesouro e Banco Central, de equalização cambial que opera como um inconstitucional fluxo de financiamento monetário[14]; tampouco na contenção das renúncias fiscais, a despeito do artigo 113[15] do ADCT, acrescido pela Emenda 95.

A bem da verdade, no ano passado, o debate sobre as despesas financeiras e as renúncias fiscais veio à tona — com uma muito fugaz clareza — no bojo da LDO federal/2019, promulgada em 14 de agosto de 2018 (como debatemos [aqui](#)).



Diante do risco que se antevia, há oito meses, de ruptura da “regra de ouro” inscrita no artigo 167, III da Constituição, é que os esquecidos, embora ainda vigentes parágrafos 3º e 4º do artigo 21, bem como os artigos 116 e 139 da Lei 13.707/2018, dispuseram acerca da necessidade de regramento detido sobre a redução das renúncias fiscais, mediante:

- (1) prazo de vigência para cada benefício (em regra, não superior a cinco anos);
- (2) cronograma para aludida redução “em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação”, visando à meta global de redução à metade do estoque de renúncias fiscais no nível federal, para que
- (3) “a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapassa[ssa]sse 2% (dois por cento) do produto interno bruto”.

Em igual medida, a LDO federal/2019 previu, em seus artigos 147 e 148, a necessidade de o Banco Central elucidar, de forma mais detida e abrangente, não só a análise e justificativa da evolução das operações compromissadas no período, como também o impacto e os custos da (1) remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional; (2) manutenção das reservas cambiais, demonstrando a composição das reservas internacionais com metodologia de cálculo de sua rentabilidade e do custo de captação; bem como a (3) rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Em esforço de refinamento dos deveres já inscritos no artigo 7º, parágrafo 2º e no artigo 9º, parágrafo 5º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO/2019 apontou contundentemente para a centralidade dos custos das operações compromissadas e das reservas internacionais para os resultados das políticas cambial, monetária e creditícia conduzidas pelo Banco Central.

Nada disso, porém, avançou — de fato e de direito — no ordenamento das finanças públicas brasileiras. Houve tão somente fugacidade no diagnóstico de que era preciso ampliar as rotas de ajuste fiscal, mas, infelizmente, tais medidas de resolução no controle das renúncias fiscais e das despesas financeiras ainda estão por serem previstas conjuntamente com um plano amplo de equalização da “regra de ouro” e, portanto, não saíram do papel das meras “diretrizes orçamentárias”.

Na tensão entre quem paga a conta do ajuste e quem dele se esquivava, nossa sociedade mal se dá conta — literalmente — de tantas omissões e lacunas interpretativas. Vale lembrar que, até 2013, a existência de resultado primário positivo nas contas públicas acomodava precariamente os conflitos distributivos no orçamento geral da União. Mas, a partir de 2014, a série histórica de déficits primários não só evidenciou com clareza solar, como também acelerou as disputas fratricidas entre unidades orçamentárias, entre programas, entre políticas públicas e, sobretudo, entre instâncias de poder econômico, político e institucional.

Ao longo dos diversos esforços recentes de reequilíbrio intertemporal nas contas públicas, sobreviveram ilesas, contudo, algumas iniquidades fiscais que, por terem sido deliberadamente tão silenciadas ou ocultadas, agora ressoam como grito. Diante da inegável circunstância de insolvência estatal quanto aos seus compromissos constitucionais e legais mais basilares, as omissões no enfrentamento das iniquidades fiscais gritam cada vez mais alto.



[1] Após a edição do Decreto 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/decreto-limita-gastos-do-governo-federal-ate-marco.shtml>), nova limitação de empenhos e pagamentos foi anunciada em 22 de março deste ano na casa de R\$ 30 bilhões (<https://www.valor.com.br/brasil/6175275/governo-bloqueia-r-298-bilhoes-do-orcamento-de-2019>).

[2] Já em 20/8/2015, Luiz Gonzaga Belluzzo (<http://www.cartacapital.com.br/revista/863/a-des-constituicao-de-2015-1711.html>) suscitava “a crise produzida nas retortas do ajuste fiscal ensejou a conservadores e conversadores a busca do bode expiatório. Os sabichões atiram às costas da Constituição de 1988 a responsabilidade por uma alegada 'crise estrutural' das finanças públicas. Na visão dos conversadores, os direitos econômicos e sociais acolhidos na Constituição excedem a capacidade de financiamento do Estado brasileiro. As demandas das camadas subalternas e dependentes, dizem eles, não cabem no Orçamento.

Há quem diga, no entanto, que o Brasil, ao promulgar a Constituição de 1988, entrou tardia e timidamente no clube dos países que apostaram na ampliação dos direitos e deveres da cidadania moderna. É uma avaliação equivocada. Submetidos ao longo de mais de quatro séculos, à dialética do obscurecimento, aos paradoxos grotescos que regiam e ainda comandam a vida política e às relações de poder numa sociedade oligárquica, os brasileiros, incluídos os subalternos, deram na Constituinte os primeiros passos para alcançar os direitos do indivíduo moderno.

[...] As estimativas sobre a distribuição da carga tributária bruta por nível de renda mostram situações polares: enquanto os que ganham até dois salários mínimos recolhem ao Tesouro 53,9% da sua renda, aqueles que ganham acima de 30 mínimos contribuem com 29%.

Entre 1995 e 2011, o Estado brasileiro transferiu para os detentores da dívida pública, sob a forma de pagamento de juros reais, um total acumulado de 109,8% do PIB. Se avançarmos até 2014, essa transferência de renda e riqueza chega a 125% do PIB. Isso significa atirar ao colo dos detentores de riqueza financeira, ao longo de 17 anos, um PIB anual, mais um quarto. É pelo menos curioso que os idealizadores do 'impostômetro' não tenham pensado na criação do 'jurômetro'.

Debater a política fiscal é discutir os horizontes da democracia contemporânea. A democracia dos modernos, seus direitos e contradições são conquistas muito recentes. Digo contradições porque o sufrágio universal foi conseguido com sacrifício entre o fim do século XIX e o começo do século XX. Os direitos econômicos e sociais nasceram da luta política das classes subalternas. Entre o fim dos anos 30 do século passado e o desfecho da Segunda Guerra Mundial, a presença das massas assalariadas e urbanas no cenário político impôs importantes transformações no papel do Estado. A função de garantir o cumprimento dos contratos, de assegurar as liberdades civis e os direitos políticos, apanágio do Estado liberal, é enriquecida pelo surgimento de novos encargos e obrigações: tratava-se de proteger o cidadão não proprietário dos mecanismos cegos do livre-mercado, sobretudo dos azares do ciclo econômico. Nesta era de trevas e truculências, é imperioso reafirmar que a democracia moderna — a dos direitos sociais e econômicos — foi construída sobre os alicerces da democracia liberal. Desenvolveu-se ancorada na defesa e na ampliação do Estado de Direito, e não contra as garantias individuais e a proteção dos direitos políticos dos cidadãos”.

[3] GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para Discussão 2190*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549 e



http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf.

[4] MAGALHÃES, L. C. G. de; COSTA, C. R. Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. *Texto para Discussão 2403*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34019&Itemid=433 e http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2403jjj.pdf.

[5] Como alegado pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, a reforma previdenciária se destinaria a mitigar “privilégios”: <https://www.valor.com.br/politica/6129023/para-guedes-reforma-acaba-com-privilegios> e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-e-para-reduzir-desigualdades-e-eliminar-privilegios-diz-guedes,70002729547>.

[6] Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194874>

[7] A esse respeito, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/novos-militares-e-pms-vao-poder-receber-beneficio-integral-na-reserva>,

<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/03/19/nao-ha-possibilidade-de-manter-paridade-e-integralidade-para-aposentadoria-de-militares-diz-maia.htm> e

<https://www.valor.com.br/politica/6169039/maia-novos-militares-devem-se-integrar-ao-regime-geral-da-previdencia>.

[8] Como pertinentemente denunciado em <https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/curto-circuito-na-reforma.html>.

[9] Dada a dimensão recessiva na economia brasileira de 2014 a 2016 (

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/brasil-entrou-em-recessao-partir-do-2-trimestre-de-2014-diz-fgv.html>) e de baixo crescimento desde 2017 até os presentes dias (

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/28/pib-do-brasil-cresce-11-em-2018.ghtml>).

[10] Como se pode ler em <https://oglobo.globo.com/economia/novo-refis-o-31-programa-de-parcelamentos-especiais-em-17-anos-21419078>, foram mais de 30 programas de parcelamento desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, em severo risco moral de fomento à inadimplência deliberada de tributos. Há de haver melhor capacidade de gestão da dívida ativa para enfrentar tal cenário, tal como almejado em propostas normativas atualmente em debate no Congresso (

<https://www.poder360.com.br/economia/previdencia-governo-apresenta-pl-que-endurece-cobranca-a-devedores-da-uniao/> e <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/02/20/pec-limita-prazo-para-refis-mas-governo-enviara-projeto-para-melhorar-cobranca-de-quem-deve-a-uniao.htm>).

[11] Somente em 2019, a estimativa é que persistam algo em torno de R\$ 376 bilhões em renúncias fiscais no nível da União (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/09/20/governo-estima-conceder-r-376-bi-em-incentivos-fiscais-em-2019.ghtml>).

[12] Vale aqui retomar o debate iniciado por André Lara Resende em dois textos publicados na grande imprensa para debate amplo: <https://www.valor.com.br/cultura/4834784/juros-e-conservadorismo-intelectual> e <https://www.valor.com.br/cultura/6149939/andre-lara-resende-escreve-sobre-crise-da-macroeconomia>.

[13] Como denunciado em <https://jlcureiro.wordpress.com/2019/03/13/os-erros-sistematicos-de-previsao-da-inflacao-por-parte-do-banco-central-do-brasil>



[14] Segundo Ribamar Oliveira, “ao divulgar o seu resultado de janeiro, o Tesouro Nacional estimou a insuficiência da 'regra de ouro' neste ano um pouco menor do que está previsto no Orçamento: em R\$ 247,8 bilhões. A insuficiência de R\$ 247,8 bilhões será resolvida com o uso de R\$ 141,2 bilhões do resultado do Banco Central registrado no primeiro semestre de 2018. Além disso, o governo vai utilizar também o lucro de R\$ 25 bilhões obtido pelo BC no segundo semestre do ano passado. Com isso, a insuficiência cairia para R\$ 81,6 bilhões (R\$ 247,8 bilhões menos R\$ 141,2 bilhões menos R\$ 25 bilhões)”, disponível em <https://www.valor.com.br/brasil/6172545/regra-de-ouro-sera-cumprida-com-sobra>.

[15] Interessante notar que tal dispositivo permite, ao menos, uma baliza de controle de constitucionalidade, caso a renúncia fiscal deixe de apontar a pertinente estimativa de impacto nas metas fiscais, em reforço ao comando do artigo 14 da LRF, como bem avaliado em <https://www.conjur.com.br/2019-mar-16/observatorio-constitucional-regime-fiscal-ampliou-controle-judicial-beneficios-fiscais>.

Date Created

26/03/2019