Sai de cena a reforma tributária, entra a reforma financeira

Há anos escrevi uma coluna para demonstrar a diferença entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário. Em breve síntese, o Direito Financeiro estuda como o Estado arrecada, partilha, gasta e se endivida, bem como tudo isso é organizado e fiscalizado, em busca da efetividade da Constituição. Nesse conceito se encontram as tradicionais áreas desse ramo jurídico: receita pública, federalismo fiscal, despesa e dívida pública, orçamento e fiscalização financeira, em busca da efetividade de todos os direitos fundamentais. Já o Direito Tributário possui um objeto de análise centrado na relação entre o Fisco e os contribuintes (o que é estudado pelo Direito Financeiro no item da *receita pública*), utilizando fortemente os direitos fundamentais que agem no bloqueio da atuação governamental.

Passamos boa parte deste ano discutindo *Reforma Tributária*, seja a PEC 45 da Câmara dos Deputados (Projeto Rossi/Appy), seja a PEC 110 do Senado (Projeto Alcolumbre/Hauly). Debatemos *quanto* e *como* seria retirado do nosso bolso em favor dos diferentes governos de nossa federação. Parece que agora a prosa mudou de rumo, pois, tudo indica que a União deu uma trava no debate tributário e passará a priorizar o debate sobre os gastos públicos, as vinculações para a efetividade dos direitos sociais e o federalismo fiscal. Em suma, a *Reforma Tributária* vai para o banco de reservas, aguardando sua hora de retornar ao campo de debates políticos, e a *Reforma Financeira* é chamada para o centro do tablado, o que faz com que a metáfora usada no título seja mais adequada ao jogo de basquete do que o de futebol, pois quem sai do jogo pode retornar.

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

Parece que o governo federal se conscientizou de que, tratar de quanto se deve arrecadar, sem tratar *antes* de quanto ele deve gastar, acabaria por aumentar nossa dívida. É necessário ter clareza de com *o quê* e *quanto* o Brasil está gastando, para poder pedir aos contribuintes que paguem essa conta. Inverter essa lógica, como estava sendo feito, apenas daria um alívio momentâneo aos contribuintes *atuais*, porém jogaria o problema para a frente, onerando os *futuros* contribuintes (nossos filhos e netos) a pagar a dívida pública que seria formada.

Logo, penso ser positivo atacar primeiro os gastos (*Reforma Financeira*) do que estabelecer quanto os contribuintes devem pagar (*Reforma Tributária*), apenas não sei o fôlego governamental para esse tipo de ação, que envolve *diferentes grupos de pressão*, pois, nesta segunda (tributária) os interesses são *difusos* e *desarticulados*, uma vez que espalhados por toda a sociedade, exceto quando se referem a algum grupo específico (os prestadores de serviço, o setor bancário etc.), e na primeira (financeira), os interessados são, como regra, grupos *específicos* e *organizados*, com forte poder de pressão sobre o Congresso Nacional.

O problema, como sempre, está nos detalhes.

É inegável que a qualidade do gasto público no Brasil atual necessita ser melhorada. Haverá poucos, ou ninguém, que se disponha a defender o modelo atual. Pode até ser que, em um ou outro item esteja funcionando bem, porém será uma rara exceção. Existe até mesmo um debate sobre a qualidade do gasto público no Congresso, sem perspectivas de avanço. Logo, é necessário aperfeiçoar, mas no quê?

Um dos alvos são os gastos obrigatórios, centradamente a massa de salários, aposentadorias e pensões pagas pelos governos federados.

A questão das aposentadorias e pensões do governo *federal* teve uma reforma recém aprovada, e, segundo estimativas oficiais, reduzirá em R$ 80 bilhões por ano o gasto nesse item. Falta o ajuste de Estados e Municípios, caso contrário essa sua despesa se transformará em dívida, e acabará inevitavelmente sendo transferida (negociada) com o governo federal.

No âmbito salarial os balões de ensaio divulgados pelos jornais apontam para acabar com a estabilidade de várias carreiras no serviço público. Ocorre que, se esse for o caminho a ser trilhado pelo governo, os efeitos financeiros só ocorrerão para os próximos concursos, uma vez que tal direito já está consolidado para os atuais ocupantes de cargos públicos, o que já foi reconhecido pelo governo.

Circula também a ideia de redução dos salários dos servidores públicos de forma proporcional à jornada de trabalho, o que reduziria também o gasto público nesse item. O STF, no julgamento da ADI 2.238, não entendeu contemplada tal possibilidade na atual redação da Constituição, o que ocasionará a necessidade de uma Emenda Constitucional, se essa for a opção do atual governo.

Outra medida em debate diz respeito à redução dos concursos públicos, limitando a reposição das vagas em razão de aposentadorias ou falecimentos. A depender da curva etária de cada carreira pública, isso pode vir a ter um impacto relevante.

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

Também sob alvo estão os gastos obrigatórios com saúde e educação. Duas ideias circulam pelos jornais . Uma é a de simplesmente aboli-los, deixando cada governo com a incumbência de determinar o quanto será gasto anualmente com esses itens. Tal conduta *não* é *simplesmente inconstitucional* – poderia dizer que é *absurdamente inconstitucional* – pois entendo esse patamar mínimo de gastos como um *orçamento mínimo social*, consequentemente uma cláusula pétrea da Constituição. Outra ideia que circula é a de unificar os dois limites mínimos de gastos, sem reduzi-los. Pode parecer adequado sob uma lógica formal de *organização e método de administração*, todavia, isso acabará por colocar em pauta uma *escolha trágica*, que seria gastar mais com saúde ou com educação? O confronto entre dois direitos fundamentais prestacionais que será colocado em pauta se constituirá em uma verdadeira *Escolha de Sofia*, filme que demonstrava a trágica opção que uma mãe foi obrigada a fazer entre a vida de seus dois filhos, e rendeu à atriz Meryl Streep o Óscar de melhor atriz em 1982. Como regra, a saúde é necessária desde o tempo presente para se chegar ao futuro, e é modificada pela alteração científica e tecnológica em curso, o que implica em mais gastos; já a educação deve ser ministrada no tempo presente, a fim de que as pessoas tenham futuro, e seu impacto científico e tecnológico não ocorre de forma tão intensa no *método*, mas no seu *conteúdo*, sendo, assim, proporcionalmente mais barata.

Dentre os gastos obrigatórios, contudo, há um *silêncio eloquente* quanto ao pagamento do serviço da dívida pública, o que inclui os juros e a renovação do principal e encargos. Nem uma palavra é dita sobre isso, embora se deva reconhecer que haverá impacto em face da queda da taxa de juros que vem sendo realizada – a despeito de os bancos ainda não terem reduzido de forma proporcional o que cobram. Porém, mesmo aqui, existe uma enorme quantidade de títulos públicos emitidos no passado com juros altos, para vencimento futuro, que deverão ser resgatados a seu tempo e modo, o que reduz o impacto no caixa atual.

Outro *silêncio eloquente* se ouve quanto às renúncias fiscais, que possuem regramento jurídico próprio, o que dificultará eventual tentativa de alteração. Descartemos aquela relação inconsistente que é veiculada pela Secretaria da Receita Federal sob o título de DGT – Demonstrativo de Gastos Tributários, que já foi criticada anteriormente por mim e por José Maria Arruda de Andrade, dentre outros. Neste tópico, o problema é que tais renúncias são usualmente concedidas por prazo certo e sob condições. Assim, se estiverem sendo cumpridas as condições, a redução tributária concedida não poderá ser revogada antes de findo o prazo estabelecido (art. 178, CTN).

Resta atacar a *regra de ouro*, que determina que o governo só pode se endividar se for para a realização de *despesas de capital* (no popular: para a realização de *investimentos*). Há anos o Brasil está gastando mais do que arrecada, usando receitas extraordinárias para cobrir gastos correntes, isto é *tapar o buraco orçamentário* – para usar uma imagem: estamos vendendo o carro para pagar a conta de luz. Como se trata de uma norma sem sanção *efetiva*, pois seu descumprimento não acarretará nenhuma penalidade – exceto *impeachment*, mas quem haverá de crer nisso hoje, por motivos orçamentários? – o que se debate é a retirada dessa norma da Constituição, e, com isso, retirar o *termômetro* desse tipo de controle financeiro, o que seria uma lástima. Retirar o termômetro não acaba com a febre, apenas dificulta seu controle.

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

Enfim, é necessário cortar gastos para fazer a *Reforma Financeira*, porém onde devem ser realizados? Este é o ponto central em debate.

O risco é que venha a ser considerado mais *fácil* recolocar a *Reforma Tributária* em campo e aumentar a complexidade e a carga tributária, tal como as duas PECs propõem, sufocando a economia – muito embora a propaganda aponte em outro sentido. Com isso, permanecerá o problema financeiro estrutural, porém transferido para nossos filhos e netos, que, em algum momento futuro terão que fazer o corte de gastos públicos.

Enfim, o que deve ser feito em sua opinião, caro leitor?

Date Created
29/10/2019

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