

A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental



Fernando Facury Scaff
Tributarista e professor

No âmbito público é lógico e adequado buscar delimitar *antes* quanto se vai

gastar para, após, determinar quanto se pretende *arrecadar*. Nos dias atuais isso implica em colocar à frente da discussão a anunciada e ainda não apresentada PEC administrativa, à qual devem ser somadas as PEC financeiras (186, 187 e 188), para só *após* discutir as PECs tributárias (PECs 45 e 110). O risco é o governo (qualquer governo) chegar à conclusão de que é mais fácil simplesmente aumentar a arrecadação e deixar de lado o critério lógico, acima mencionado. Apontei esse risco em [outubro de 2019](#)

Para compreender isso, é necessário rememorar que o governo federal enviou em novembro de 2019 ao Congresso três PECs sobre matéria financeira, números 186 (denominada de *Emergencial*), 187 (*dos Fundos*) e 188 (do *Pacto Federativo*). Diversos aspectos já foram comentados nesta coluna. Tratei da [extinção dos pequenos Municípios](#), de uma proposta de extinção da ação judicial dos Estados acerca da [reposição das perdas com a Lei Kandir](#), do significado de [equilíbrio fiscal intergeracional](#), da [extinção dos Fundos brasileiros](#), e da [limitação dos incentivos fiscais](#). E minha colega de coluna, Élica Graziane Pinto, fez uma [crítica geral preliminar](#), e, após, centrou suas atenções em comentar o impacto dessas PECs sobre os direitos sociais ([aqui](#) e [aqui](#)) e na [extinção do PPA](#). A esse conjunto analítico disponibilizado aos leitores da **ConJur** em conta gotas, vou acrescentar a coluna de hoje, retomando um ponto específico, que é o da destruição da capacidade de planejamento contida na PEC 188.

Imaginemos uma grande empresa, com milhares de empregados, fornecedores, *stakeholders*, e que atua em múltiplos mercados. Essa empresa certamente realiza reuniões periódicas para seu planejamento estratégico, o que abrange cenários de muitos anos, usualmente cinco. Conheço até mesmo escritórios de advocacia que adotam a mesma metodologia, com maior ou menor amplitude. São previstos diversos cenários para o futuro a fim de estabelecer condutas visando o melhor proveito em cada situação.

Mudemos o exemplo para o poder público. Não lhes parece que, quanto melhor for o planejamento, melhor será a organização e a capacidade de previsão para atuar em situações normais e em caso de imprevistos? Dois casos concretos: a epidemia de *coronavírus* é algo imprevisto, e a União deve ter algum plano de emergência para seu enfrentamento. Por outro lado, as enchentes que acometem a cidade

de São Paulo se repetem, nos mesmos lugares, há [91 anos](#), o que bem demonstra sua rotina e previsibilidade, que bem poderia ser enfrentada por um planejamento bem feito.

Pois bem, a proposta da PEC 188 é extinguir o único instrumento de planejamento financeiro obrigatório do sistema brasileiro, que é o PPA – *Plano Plurianual*, substituindo-o por um *Orçamento Plurianual* (art. 2º, que propõe mudança nos atuais art. 48, II; art. 84, XXIII; art. 165, §§ 2º, 5º, 6º, 8º e 9º; art. 166, *caput* e §§ 3º e 6º; art. 167, I; art. 184, §4º. Além de alterações propostas pelo art. 5º no art. 35, I e §2º, III). O escopo da troca é inadequado. Vê-se na *justificativa* da PEC 188 a motivação: “Na fase de elaboração do orçamento será indicado o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo.”

Pode parecer uma singela troca de palavras, mas não é. *Planejar* implica em tentar prever o futuro, sob certas condições (cenários); *orçar* implica em estabelecer *meios* (dinheiro) para custeio de certos gastos. Logo, reduzir o *planejamento* a mero *orçamento* plurianual é reduzir o escopo do que se pretende. Aliás, a possibilidade de *orçamentos plurianuais de investimento* já foi introduzida na Constituição (EC 102/19), como se vê no art. 165, §14, o que, em si, é positivo, pois dá previsibilidade aos investimentos e segurança jurídica para os investidores, reduzindo os famigerados *restos a pagar*.

Planejar não se refere apenas a investimentos. Voltemos aos exemplos: As empresas de aviação e todo o setor de turismo serão fortemente impactados pelo *coronavírus*, e já devem estar revisitando seus planos de emergência para enfrentar o problema; suponho que o governo federal esteja fazendo o mesmo, não só para proteger as pessoas, mas também para mitigar os efeitos econômicos da crise setorial que virá. Nos dois casos não se trata de *orçamento* plurianual, mas de *planejamento*, que, se tivesse sido bem feito, já teria uma alternativa para tal situação — na China, o governo está até mesmo [desinfetando as cédulas de dinheiro](#) para evitar o contágio. Existe um plano! Bom ou mau, mas existe. Retornemos ao outro caso, de planejamento mal feito ao longo dos anos: qual empresa sobreviveria a 91 anos sequenciais de erros, como ocorre na prevenção de enchentes paulistanas?

Isso pode nos levar a crer que o planejamento se opõe à mão invisível do mercado. Tal compreensão não se sustenta nos dias atuais, pois *o Estado molda o mercado*, como sabe qualquer primeiroanista de economia política. Pensemos em algo pretensamente anárquico, como o Carnaval, que se estima ter movimentado [cerca de R\\$ 2,3 bilhões](#) apenas na capital paulista em 2020. Retire o Estado da organização da folia e imagine o caos (ainda maior) que seria — ou até mesmo *não seria*, pois, há cerca de 10 anos essa cidade era conhecida como *o tûmulo do samba*. Foi o planejamento municipal que mudou o ambiente, permitindo as multidões tomarem as ruas para si, durante vários dias. Ou seja, sem Estado não há mercado — este existe nos termos e limites estabelecidos por aquele. Planejamento público bem feito permite que o setor privado tenha melhor visualização das políticas públicas desenhadas para os diversos âmbitos de sua atuação, e aloque os investimentos que pretende realizar para desempenhar seu papel principal, que é buscar ganhar dinheiro.

Deve-se aperfeiçoar o sistema de planejamento brasileiro, e não o destruir. Parece inadequado adotar o mesmo nível de complexidade para diferentes situações. É absurdo exigir do Município de Bujaru (28 mil habitantes) o mesmo nível analítico e de planejamento do Município de São Paulo (13 milhões de habitantes), próximo a outras enormes cidades. Aperfeiçoamentos são necessários, porém não a destruição do sistema.

Está sempre à mão a alternativa que mencionei no primeiro parágrafo: deixar todo esse debate sobre *gasto público* de lado e apenas *aumentar a tributação*, como propõem as PECs tributárias 45 e 110 — é mais fácil. Temo por isso.

Date Created

03/03/2020