

Teto constrange soluções coletivas enquanto fomenta feudos fiscais

Cinismo fiscal é opor restrições de custeio a políticas públicas universais, a pretexto de um teto alegadamente intransponível, enquanto abundam recursos para emendas parlamentares de relator marcadas pelo indicador de resultado primário 9 (RP9), para transferências especiais previstas na Constituição para atender a dotação direcionada ao fundo eleitoral em 2022.



Élida Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Trata-se de uma ode cínica ao feudalismo fiscal que visa a maximizar

seu curto prazo eleitoral. Há décadas vivemos, em maior ou menor grau, sob essa tendência de captura do erário para atender a interesses individuais, que se agrava muito às vésperas dos períodos eleitorais. Eis o fenômeno que Victor Nunes Leal, em "Coronelismo, Enxada e Voto", definiu como "cofre das graças":

"(...) De um lado, os chefes municipais e os 'coronéis', que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e do poder da desgraça".

Ora, a restrição trazida pelo teto da Emenda 95/2016 não tem se imposto isonômica e republicanamente a todas as opções de despesa primária, tampouco conseguiu fomentar o aprimoramento do planejamento para que houvesse uma legítima ordenação de prioridades alocativas. Isso fica evidente quando vemos ainda [2,1 milhões de cidadãos na fila de espera do Bolsa Família](#); quando nos lembramos que alegaram falta de recursos para [adiar, pela segunda vez, a realização do censo decenal](#); enfim, quando assistimos à propositura infame de uma [ação judicial contra a derrubada do veto](#) para se furtarem ao dever de ofertar conectividade às escolas públicas.



Fernando Facury Scaff, com quem tenho a honra de dividir esta coluna *Contas à Vista*, [bem destacou](#) a disparidade de armas em relação ao manejo das leis do ciclo orçamentário para impactar as próximas eleições:

"Trata-se de um erro crasso e um desperdício de recursos que poderiam ser melhor utilizados. Estamos aumentando nosso déficit em vão, ao invés de centrarmos atenção em combater o fosso da desigualdade social, cada vez mais ampliado. Tal opção política [retirá](#) recursos de obras, saúde, educação e outros gastos relevantes.

(...) A seguir nesta toada, nossa democracia se tornará cada vez mais uma oligarquia, governo dos que possuem dinheiro (para usar o termo técnico: plutocracia), com uma característica que nem os filósofos gregos haviam pensado: o sistema se sustenta eleitoralmente com o uso do dinheiro público".

O cenário fiscal brasileiro indica haver uma deliberada tendência à repetição dos erros, como se não houvesse memória do passado, tampouco esperança de melhoria no futuro. Apenas paira no ar o temor de espoliação sempre presente do erário para fins de curto prazismo eleitoral e fisiologismo fiscal.

Aliás, no PLDO-2022, aprovado no último dia 15, sequer houve previsão sobre os riscos que podem afetar receitas, despesas e dívida pública em função dos efeitos da Covid-19, como [alertado pelas Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado](#). A imprudência fiscal na condução da pandemia da Covid-19 se fez sentir no orçamento de 2021 e novamente se repete no PLDO-2022. Em [entrevista à Folha de S.Paulo](#), Pedro Nery destaca os riscos fiscais em relação à variante Delta na realidade brasileira deste e do próximo ano:

"Já estamos com um desemprego elevado, e a população sofrendo com a falta de renda e o aumento dos preços. É uma situação dramática, que não observamos em 2020, por conta do auxílio emergencial mais robusto, mas ficamos sem auxílio em boa parte deste ano e ele voltou reduzido. Ele ressalta que a pobreza teve um aumento expressivo, pois o governo apostou no fim da pandemia e não se planejou para a segunda onda. Então, corremos um novo risco com a nova variante, partindo de um patamar de miséria já muito elevado".

Tragicamente somos contumazes prisioneiros da armadilha patrimonialista que associa discricionariedade orçamentária quase no limite da arbitrariedade, desapareço ao médio prazo inscrito no planejamento e trato pessoal (praticamente feudal) das transferências voluntárias e das emendas parlamentares.

As Emendas 86/2015, 100, 102 e 105/2019 prometeram avanço na relação do Legislativo com o Executivo ao longo das várias etapas do ciclo orçamentário, bem como visaram a aproximar os parlamentares com suas bases eleitorais nos municípios e estados. Mas os riscos envolvidos superam largamente os supostos benefícios alardeados, sobretudo na figura da "transferência especial" inscrita no artigo 166-A, para fins de repasse flexibilizado das emendas parlamentares impositivas.



O caráter supostamente livre da transferência especial decorre da ausência de qualquer plano de trabalho a lhe condicionar o alcance de fins previamente pactuados ou planejados. Aludidos recursos não oneram o cômputo da receita corrente líquida que serve de base de cálculo para os limites de despesa de pessoal e de endividamento do ente beneficiário, bem como devem ser primordialmente executados com despesas de capital (no mínimo, 70% do total dessa espécie). Nada foi dito ou previsto sobre o estoque de obras paradas, a despeito do artigo 45 da LRF, tampouco sobre a necessidade de coerência e aderência ao planejamento setorial das políticas públicas.

Diante do estreito calendário político já em jogo, as transferências especiais tendem a impactar forte e imediatamente as eleições de 2022, com risco até mesmo de abuso de poder político. Não se trata apenas de questionarmos a pessoalidade e o curto fôlego do repasse, haja vista o seu desiderato implícito de impactar a dinâmica eleitoral. Aqui nos interessa especialmente a natureza constitutiva do fenômeno: cada deputado e senador pode vir a se comportar como ordenador arbitrário de despesas até o limite da sua emenda pessoal, pois cada mandato parlamentar tende a ser tratado como uma unidade orçamentária autônoma que passa ao largo do planejamento orçamentário e setorial. Em uma analogia com a teoria do órgão, de Otto Gierke, cada parlamentar seria o órgão responsável não só pela elaboração, mas também assumiria a responsabilidade, ainda que indiretamente, pela execução, como uma espécie privilegiada de ordenador de despesa da transferência especial da sua emenda impositiva, até porque seu próprio mandato corresponderia a uma heterodoxa unidade orçamentária.

Tal ampliação de feudos fiscais parlamentares (verdadeiros "cheques em branco", como [noticiado](#) pelo *Estadão*) merece ser lida junto com a agenda de triplicar os recursos do fundo eleitoral que trafegou no PLDO-2022. A própria expansão do fundo eleitoral, [em detrimento de áreas sensíveis como saúde e educação](#), comprova que soluções coletivas necessárias à proteção dos direitos sociais são preteridas por esse histórico e cínico feudalismo fiscal ("cofre das graças").

O teto, ao invés de impor racionalidade ao ciclo orçamentário, acirrou a disputa por recursos. A sequência de fatos relacionados às emendas do relator RP9, às transferências especiais e ao fundo eleitoral triplicado demonstra o quanto se pode veloz e vorazmente esvaziar a ordenação legítima de prioridades inscritas no planejamento orçamentário para atender ao curto prazo eleitoral e gerar ainda maior fisiologismo fiscal.

A bem da verdade, o teto só acelerou o ciclo vicioso de corrupção e reprodução do coronelismo pautado pela distribuição errática de recursos públicos, registrado historicamente por Victor Nunes Leal [\[1\]](#):

"A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores".

Invocando falseadamente a ideia de orçamento impositivo em meio à rígida limitação fiscal dada pelo teto, o que mais o Congresso fez foi tentar pautar a centralidade da sua influência nas eleições, quer diretamente na majoração do financiamento público das candidaturas, quer indiretamente na forma das transferências especiais (emendas flexibilizadas) e também das opacas emendas de relator RP 9.



Ao invés de efetivamente aprimorar o pacto federativo, o trato patrimonialista/coronelista da execução orçamentária tem sido disputado pelo Executivo e pelo Legislativo. Precisamos nos conscientizar do risco de personificação de dotações orçamentárias. Em última instância, estão postas na mesa todas as condições para que se reproduza não só o histórico coronelismo, como também voltemos a presenciar capturas equivalentes ao escândalo dos "anões do orçamento", como alertamos [aqui](#).

Em 1994, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento analisou irregularidades na elaboração e execução orçamentária da União, em hipóteses de desvio de recursos mediante repasses a empreiteiras e subvenções a entidades do terceiro setor. Ali, foi apurada e comprovada a deliberada captura do ciclo orçamentário por uma cadeia de agentes públicos e privados que atuava em rota de enriquecimento ilícito e dano ao erário. O assustador é que, embora tenham sido publicadas há quase três décadas, as conclusões da CPMI dos "anões do orçamento" ainda são extremamente atuais. No caso das obras, a relação indireta de drenagem dos recursos públicos no trato com empreiteiras foi descrita como uma captura que ia desde a própria sugestão dos projetos aos prefeitos e governadores até toda sorte de *lobbies* e intermediações ao longo da execução orçamentária. Isso ocorria sem que fosse sequer resguardado financiamento para as obras que já estivessem em andamento. Importante era vender a ideia obras novas, com suas respectivas cotas de rateio. Em relação às entidades do terceiro setor beneficiárias de repasses a título de subvenções, o relatório final é enfático em apontar sua instrumentalização para o desvio direto em prol dos parlamentares que fraudavam o instituto.

A CPMI do orçamento chegou a propor algumas recomendações (relatório final disponível [aqui](#)) para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

1) Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras:

"É necessário que se estabeleça um limite mínimo de aplicação de recursos de investimentos para continuidade de obras em curso. Consideramos que apenas 2/3 deles devam ser para tal fim apropriados, para que obras em andamento não tenham sua finalização postergada por falta de verbas, ao se conferir prioridade a novas realizações e passem a cumprir sua função em razoável espaço de tempo" (p. V.III-13-14);

2) Limitação do poder de emendar a lei orçamentária — proposta de restrição de emendas a *"unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade"* (p. V.III-14);

3) Fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo;

4) Extinção das subvenções sociais;

5) Limitação das transferências federais voluntárias:



"Nas últimas décadas, a União assumiu, paulatinamente, maior controle sobre os Estados, enfraquecendo-os mais e mais, mercê de crescente centralização, chegando-se quase a implantar, na prática, situação semelhante à verificada no Estado Novo. A fim de manter fidelidade política que lhes garantisse maioria parlamentar, os governos de feição castrense restituíam, mediante as 'transferências voluntárias', parcela dos tributos arrecadados aos Estados, realizando obras ou subvencionando as chamadas ações sociais. Tal sistema facilitou a ação de poderosos agentes econômicos junto àqueles que decidiam, entre quatro paredes, a distribuição dos recursos. (...) Exceções devem ser unicamente as transferências destinadas a casos de calamidade pública, execução de planos nacionais ou regionais e em caso de guerra externa ou comoção intestina" (p. V.III-17);

6) Mudança na legislação referente aos créditos suplementares — vedação no primeiro trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista;

7) Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos — no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato;

8) (Limitação do risco de abuso da) imunidade parlamentar;

Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais, de bancada ou de relator), seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação. Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de ainda maior espaço de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.

Nesse contexto, é preciso desnudarmos que o teto descumpriu a sua promessa de racionalizar a alocação dos recursos escassos, além de haver acirrado os conflitos distributivos e desestruturado serviços públicos universais. Em 2021, a subestimativa de despesas obrigatórias para abrir espaço fictício para emendas parlamentares comprovou esse caos orçamentário, o qual [tende a se repetir em 2022](#). Afinal, para problemas antigos e complexos, não há soluções rápidas e fáceis.

Não basta uma restrição supostamente rígida, que, na prática, só se aplica ao custeio dos direitos fundamentais, para que a sociedade brasileira supere o trato feudal do orçamento. Manter o teto nessas condições não passa de cinismo fiscal, cinismo esse cada dia mais evidente e grotesco.

[1] LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 178.

Date Created

27/07/2021