

Custeio de despesas não contingenciáveis e opção de abdicar receitas

Às vésperas do calendário eleitoral, a pressão por inibir a arrecadação tributária tornou-se tão ou mais voraz do que a demanda pela expansão de gastos. Nesse contexto, é equivocado propor ajuste fiscal tão somente focado na contenção das despesas primárias, sem que haja concomitante reflexão sistêmica na gestão das receitas, como o são:



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

1) Renúncias fiscais concedidas por prazo indeterminado, sem suficiente

comprovação de não afetação nas metas fiscais e, ato contínuo, carentes de medidas compensatórias juridicamente válidas. A isso se soma a falta de monitoramento das contrapartidas que lhes justificaram e condicionaram a existência. Assim, considerável proporção dos gastos tributários se tornou instrumento opaco de fomento ao mercado e ao terceiro setor, por vezes embolsado como mera disponibilidade privada de caixa, sem maior garantia de atendimento às demandas efetivas da sociedade;

2) Risco moral de que a deliberada sonegação tributária seja premiada por programas sucessivos de parcelamento de débitos junto ao fisco;

3) Baixa capacidade de arrecadação da dívida ativa, o que passa a servir de pretexto para a securitização dos seus recebíveis, em rota de frustração dos pisos de custeio da saúde e da educação, além de configurar operação de crédito que afronta teleológica e estruturalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal; e, por fim, mas não menos importante:

4) Regressiva matriz tributária que incide menos sobre a riqueza e a renda, do que sobre a produção e o consumo, daí porque os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos que os mais ricos em nosso país.

Muito embora haja maiores vigilância midiática e controle institucional sobre as despesas primárias, a fuga às regras fiscais igualmente tem ocorrido no manejo obtuso e pouco transparente das receitas governamentais.

É bem verdade que, para ampliar despesas primárias de trato balcanizado e curto fôlego, o Novo Regime Fiscal (teto) foi alterado três vezes em 2021 (Emendas 109, 113 e 114), assim como foram admitidos controversos créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis no segundo ano de pandemia. Mas também vale lembrar que, para reduzir a carga tributária de modo iníquo e irrefletido, tem sido recorrentemente descumprido o artigo 113 do ADCT, assim como foi falseado o atendimento ao dever de apresentação de plano de revisão das renúncias fiscais, a que se refere o artigo 4º da Emenda 109/2021. Tais exemplos são parciais, mas sintomáticos, porque adstritos aos recentes anos pandêmicos e indicam os horizontes da sua possibilidade de efetiva superação (ou não).

A confluência desses movimentos impacta a capacidade federativa de gerenciamento de serviços públicos universais. Se, de um lado, a priorização balcanizada de despesas discricionárias frustra o planejamento setorial das políticas públicas (do que dá prova o Orçamento Secreto); do outro, a inibição da receita de impostos evidentemente compromete a base de cálculo dos pisos em saúde e educação (como tratamos [aqui](#)).

O que está por trás de ambas as movimentações de curto prazo eleitoral é uma paulatina desconstrução fiscal de bens e serviços que deveriam garantir estruturalmente a própria razão de ser da atuação estatal ao longo do tempo. Isso ocorre na medida em que não temos debatido, com clareza, a existência de um tamanho indisponível do Estado brasileiro do ponto de vista do arcabouço normativo que rege nossas finanças públicas.

Engana-se quem acha que a carga tributária pode ser reduzida de forma aparentemente ilimitada e quase completamente dissociada dos compromissos incompressíveis de gasto atribuídos ao Estado pela Constituição de 1988.

Caso não haja aprimoramento da qualidade da execução orçamentária para torná-la mais aderente ao planejamento setorial das políticas públicas, inibir as receitas tributárias necessariamente implicará escolher entre reduzir quantitativamente o raio da ação estatal, ou majorar o endividamento público. Em qualquer dessas hipóteses, haverá uma frustração do regime constitucional das finanças públicas brasileiras.

Eis o contexto em que é preciso pautar a estreita conexão instrumental entre as receitas estatais e o rol de despesas não suscetíveis de limitação de empenho ou pagamento, na forma do artigo 9º, §2º, da LRF. Tais despesas devem ser mantidas, ainda que a estimativa de arrecadação se revele frustrada ao longo do exercício financeiro e ainda que haja risco de afetação das metas fiscais. O tamanho do Estado em nosso país não pode ser reduzido em patamar aquém desse elenco que agrega as despesas que correspondem às suas inadiáveis e incompressíveis obrigações constitucionais e legais.



Para assegurar a consecução das despesas não contingenciáveis durante a execução orçamentária, é admissível até mesmo que haja a expansão motivada das operações de crédito, mediante a pertinente autorização legal qualificada da quebra da regra de ouro, se necessário.

Abdicar receitas tributárias, portanto, não é escolha discricionária que estaria limitada tão somente pelo horizonte formal da sustentabilidade da dívida pública dado pela meta de resultado primário. Há correlatamente o limite substantivo do dever de custeio suficiente das despesas não suscetíveis de contingenciamento. Tais despesas são incomprimíveis, porque expressam o tamanho necessário do Estado para cumprir, cabe reiterarmos, suas obrigações constitucionais e legais qualitativamente destinadas à garantia dos direitos fundamentais.

Daqui a duas semanas será enviado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2023 e ali será feita a identificação não apenas das metas fiscais que apontarão para o horizonte intertemporal de sustentabilidade da dívida pública, mas também serão arroladas as despesas incomprimíveis que perfazem o tamanho constitucionalmente necessário do Estado brasileiro.

Tal diagnóstico é essencial para pautarmos em patamar mais equitativo a reflexão sobre os rumos das nossas finanças públicas. Falta-nos, porém, avançar em relação ao controle da pretensão de reduzir a carga tributária a tal ponto de que reste comprometida a sustentabilidade da dívida, ou ao ponto de que seja erodida a capacidade estatal de consecução dos serviços públicos essenciais.

Inibir a arrecadação da primordial fonte republicana de custeio do Estado é escolha que, no mínimo, demanda maiores ônus argumentativos, porque sujeita dialeticamente a limites que atestam seus impactos quantitativos e qualitativos na nossa vida em sociedade.