

## A cláusula pétrea do rentismo e a reforma tributária

É de todos conhecida a teoria das cláusulas pétreas da Constituição, que se localizam no artigo 60, §4º, determinando que *sequer* será objeto de deliberação a *proposta* de emenda constitucional tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e a proteção dos direitos individuais.



Fernando Facury Scaff  
professor e tributarista

Usei esta ideia para demonstrar a existência de outro tipo de cláusulas

pétreas, que denominei de *cláusulas pétreas orçamentárias*, que são aquelas que afastam certas matérias da análise do Poder Legislativo [\[1\]](#). Ou seja, o legislador *orçamentário* não pode, no âmbito da *receita*, (1) aumentar a arrecadação tributando os fatos estabelecidos como imunidades tributárias. No âmbito da *despesa*: (2.a) não pode predestinar arrecadação vinculada ao custeio dos direitos fundamentais (artigo 167, IV, CF); (2.b) não pode mudar os valores a serem pagos através do sistema de precatórios, embora possa parcelá-los; (2.c) não pode modificar as dotações estabelecidas no Projeto de Lei Orçamentária anual para pagamento de pessoal e seus encargos, e ainda (2.d) não pode deliberar sobre o montante a ser pago pelo serviço da dívida pública financeira.

Estas duas últimas *cláusulas pétreas orçamentárias* constam de uma norma provinda da redação original da Constituição de 1988, no artigo 166, §3º, II, ao estabelecer que "*as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa...*", o que é absolutamente correto.



O ponto a ser destacado consta da parte final do referido inciso II, e as duas alíneas, ao mencionar: "...*excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida*". Ou seja, o Congresso *não pode* emendar o *projeto* de lei do orçamento anual ou os *projetos* que o modifiquem acerca dessas duas matérias, o que já aponta para um *déficit democrático*. No que tange à alínea "a", que envolve gastos com pessoal e encargos, existe um montante determinado a ser gasto, porém não existem valores estabelecidos para o item "b", que diz respeito às despesas com o serviço da dívida pública, objeto desta análise.

O montante a ser pago é blindado no Congresso e é privilegiado em face de todas as demais despesas, inclusive as sociais, que são vastamente consagradas na Constituição, em diversos artigos, em especial no art. 6º.

Este privilégio decorre do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao estabelecer que, se for verificado ao final de um bimestre, que a receita poderá não ser suficiente para o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira, o que implica em *contingenciamento* de todo e qualquer gasto. É no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — LRF, art. 4º, §1º — que são estabelecidas as metas de resultado primário e o montante da dívida pública para cada ano.

Em suma: A LRF estabelece que anualmente a LDO determinará o montante a ser pago pelo serviço da dívida pública, e que, em caso de a receita não ser suficiente para seu pagamento, todos os demais gastos devem ser contingenciados (bloqueados) para que o pagamento da dívida seja realizado. E o Congresso não pode alterar esses valores quando deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas ao aprovar a Lei Orçamentária Anual.

A situação se tornou mais escancarada quando adveio a Emenda Constitucional 95, que criou um *teto de gastos* (artigo 107, ADCT) estabelecendo limites individualizados para as *despesas primárias*, ou seja, aquelas não se caracterizam como despesas financeiras. Logo, todos os gastos não financeiros devem estar sob o *teto de gastos*, para que a arrecadação seja utilizada no pagamento da dívida.

Quem são os credores? Todo aquele que se utiliza do sistema financeiro para investir em títulos públicos, que podem ou não estar reunidos em fundos oferecidos pelos bancos a seus clientes. Ou seja, os credores são aqueles que possuem dinheiro para emprestar ao governo e o fazem através do sistema bancário.

Essas poucas linhas demonstram que os credores da dívida pública brasileira têm diversas normas que garantem o recebimento do que foi emprestado, sem que haja um valor específico no orçamento para tanto, em detrimento das diversas normas constitucionais que garantem os direitos sociais, que ficam em segundo plano. Não se defende o calote da dívida pública, mas esse conjunto de normas privilegia o pagamento dos credores à custa dos direitos da população.



É por isso que, por mais que se pague cerca de 35% do PIB em tributos, a arrecadação nunca é suficiente para enfrentar o dilema do combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais (artigo 3º, III, CF). Desta forma, não basta fazer uma reforma tributária; é necessário fazer uma reforma que envolva a *arrecadação* e o *gasto*, em especial o que diz respeito ao pagamento da dívida pública, que é invisível, mas está presente.

[1] Ver o item 3.5 de meu livro *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

**Date Created**

10/05/2022