

NOVO “ARCABOUÇO” E AS EXPECTATIVAS DE QUE NÃO SEJA “CALABOUÇO” DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

Coluna Fiscal – JOTA – 4.5.2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novo-arcabouco-e-expectativas-que-nao-seja-calabouco-da-gestao-fiscal-responsavel-04052023>

O “arcabouço fiscal” tomou conta da agenda nacional, sendo há várias semanas o tema que ocupa o maior espaço na mídia e a atenção do mercado e da sociedade, colocando mais uma vez o Direito Financeiro no centro do debate.

Já não é de hoje que o regime jurídico estabelecido pelo alcunhado “teto de gastos” pela Emenda Constitucional 95/2016 vem sofrendo críticas e ataques de toda sorte e de todos os lados. Não sem razão, uma vez que se vê ter sido uma medida açodada, elaborada e aprovada às pressas, impondo regras de maior rigidez nos gastos públicos de forma genérica e por prazo excessivamente dilatado no tempo. Teve efeitos positivos, uma vez que sinalizou a mudança de orientação de um período de leniência e descompromisso com a responsabilidade fiscal para uma maior conscientização da necessidade de um controle mais efetivo das despesas públicas.

Mas as falhas e imprecisões de um regime imposto de forma apresada logo mostraram sua fragilidade, e os “furos no teto” começaram a aparecer. O período de pandemia, com as repentinas e significativas alterações nas finanças públicas por ela provocadas, exigiu mudanças que

apressaram ajustes no regime instituído, tornando-o ainda mais difícil de se sustentar na forma proposta inicialmente¹. Com a mudança de orientação política de governo, a modificação do regime jurídico tornou-se inevitável.

A proposta alcunhada de novo arcabouço fiscal (NAF, como já vem sendo conhecido) vem com uma denominação um tanto exagerada quanto ao seu conteúdo, uma vez que pressupõe uma estrutura, um “esqueleto” que estabeleça os princípios e base para a gestão das finanças, o que evidentemente não é o caso, uma vez que nossas principais regras continuam sustentadas pelas normas constitucionais e as leis complementares vigentes, em especial a lei de responsabilidade fiscal.

O PLP 93/2023 é um projeto de lei complementar² que “institui regime sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, e vem cumprir o disposto no art. 6º da recente Emenda Constitucional 126/2022, que determinava ao Presidente da República encaminhar projeto de lei complementar com esse objetivo.

A preocupação com o equilíbrio e sustentabilidade das finanças públicas não é nova, vem de tempos imemoriais, não só no Brasil como em todo o mundo. O problema é saber como alcançá-lo e mantê-lo, uma vez que dependem de uma difícil adequação entre as receitas e despesas públicas, não só no tempo presente, mas também e principalmente no longo prazo. O ordenamento jurídico há muito luta para estabelecer normas que alcancem esse objetivo, sem muito sucesso.

Há pouco tempo a Emenda Constitucional 109/2021 já tinha explicitado essa preocupação ao introduzir, no art. 163, VIII, a sustentabilidade da dívida como conteúdo material da lei complementar sobre finanças públicas, especificando os instrumentos jurídicos para tanto.

A Constituição de 1988 não chegou a tornar expresso em seu texto o equilíbrio fiscal, como ocorreu no texto da Constituição de 1967; no entanto, vários de seus dispositivos eram alinhados com esse consagrado princípio de finanças públicas, como é o caso, por exemplo, da “regra de

1 O trabalho de Alexandre Rocha mostra com muita clareza as alterações havidas nesse período (ROCHA, C. A. A. *Teto de gastos: problemas e alternativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto de 2022 – Texto para Discussão n. 311).

2 Em 30.8.2023 foi aprovada a Lei Complementar 200, que instituiu o novo regime fiscal.

ouro”, veiculada no art. 167, III, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, além de outros.

A exigência de equilíbrio fiscal foi explicitada de forma mais clara e rigorosa na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), que foi expressa nesse sentido nas diretrizes de seu art. 1º, § 1º. Estabeleceu, no entanto, regras que privilegiavam um equilíbrio anual, o que tem sido objeto de críticas, por restringir eventuais políticas fiscais mais alargadas no tempo, em que eventuais oscilações anuais poderiam ser aceitas em função do equilíbrio em períodos mais longos.

Conduzir com responsabilidade as finanças públicas é fundamental para o desenvolvimento nacional, e o equilíbrio e sustentabilidade importam também em respeito e preocupação com as futuras gerações. Não se pode ser leniente com esses princípios, tanto pelo presente quanto pelo futuro do País³.

Desde então, a ideia de equilíbrio orçamentário tem sido objeto de discussões mais intensas, voltadas a descobrir a melhor forma de manter a sustentabilidade das finanças públicas, de modo a garanti-la sem comprometer as políticas públicas do Estado por eventuais restrições financeiras a que fique sujeito ao longo do tempo.

O “arcabouço fiscal” proposto, ainda que seja apenas um projeto, sujeito a alterações até a aprovação final, merece algumas reflexões.

De início, vê-se haver um excessivo detalhamento em muitas normas, com especificidades não adequadas a uma lei complementar, que deve estabelecer normas de caráter mais geral, ainda que seja direcionada expressamente à União. O texto se mostra complexo, e a referência à legislação ordinária, bem como o excesso de referências cruzadas a outras normas, também é prejudicial à organização e interpretação do ordenamento jurídico como um todo, e deveria ter sido evitado⁴. A proliferação

3 Já fiz referência ao tema em “PEC Emergencial acende uma esperança pela sustentabilidade fiscal”. In: CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 215-219 – cuja versão eletrônica gratuita pode ser obtida em <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

4 Em recente relatório a respeito do tema, o FMI alerta sobre o perigo da complexidade dos regimes fiscais para os critérios da transparência e credibilidade (DAVOODI, Mr Hamid R. *et al. Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the Covid-19 pandemic*, 2022).

de normas em matéria de Direito Financeiro nos últimos anos, no entanto, permite compreender a ocorrência dessas imperfeições.

A preocupação em respeitar prazos mais longos para a atividade financeira é sempre bem-vinda, o que se constata em alguns dispositivos, como o art. 2º do PLP 93/2023, que inclui um ano a mais no Anexo de Metas Fiscais da LDO (lei de diretrizes orçamentárias), cujas previsões passam a incluir, além do exercício financeiro em curso, os três seguintes, além de prever o efeito esperado das metas sobre a trajetória da dívida para o período de dez anos.

O aspecto mais relevante, contudo, está na alteração dos limites de despesas para os poderes e órgãos, modificando os critérios estabelecidos pelo regime do “teto de gastos”, e estabelecendo como base a lei orçamentária da União de 2023 (Lei 14.535/2023), corrigidos pela variação do IPCA.

A forma rígida e genérica estabelecida pelo “teto de gastos”, com um “corte” nas despesas baseado nos valores então vigentes, impedido o respectivo crescimento além da previsão de inflação para os períodos subsequentes, sem nenhuma adaptação a circunstâncias específicas presentes nem futuras, nunca foi reconhecida como uma medida bem construída. Evidenciou-se, como já adiantado, ser uma medida improvisada com funções de sinalizar uma orientação de ação governamental mais contida em relação aos gastos públicos, que seguramente exigiria ajustes, especialmente pelo longo prazo de vigência, pouco compatível com a velocidade das alterações pelas quais passa o mundo moderno.

Do extenso e complexo texto apresentado, extrai-se que a essência da nova regra prevê uma maior flexibilidade nos limites individualizados para as despesas, que passam a ser regulados com base em um intervalo fixado entre 2,5% ao ano (limite máximo) e 0,6% ao ano (limite mínimo) da variação real das despesas, ficando o crescimento real da despesa limitado a 70% da variação real da receita apurada (art. 8º do PLP 93/2023).

Com isso, permite-se haver, presentes as hipóteses legais, uma flexibilização no aumento dos limites de despesas em comparação com a rigidez do regime então vigente, caso as circunstâncias favoreçam essa possibilidade.

As principais críticas concentram-se na vinculação do sucesso dessa nova regra a incremento na arrecadação, e aparentam ser poucas as evidências de que isso venha a ocorrer.

Some-se a isso a falta de comprometimento com a redução de despesas, a outra face do equilíbrio fiscal, que depende da adequada equação entre receitas e despesas para atingir seus objetivos. Acrescente-se ainda a expectativa do Governo de majoração relevante da parcela da dívida pública a patamares de até 77,3% do Produto Interno Bruto, cuja curva depende, além do esforço político, do desenvolvimento da taxa de juros fixada pelo Banco Central.

Preocupa também a mitigação nos mecanismos sancionatórios pelo descumprimento de normas de gestão responsável, como se constata dos dispositivos que excluem infrações e punições, o que pode significar uma verdadeira “licença para gastar”, como expressa a *Folha de S.Paulo* em editorial recente⁵, o que é também duramente criticado no edital do *Estadão*: “Não faz nenhum sentido propor novas regras fiscais e, ao mesmo tempo, dizer que essas regras não devem valer sempre ou ainda que seu descumprimento não será penalizado. É o próprio formulador das novas regras dizendo que elas não precisam ser rigorosamente cumpridas (...) É um acinte que, no momento em que o País tanto necessita de um arcabouço fiscal minimamente sério, o Executivo federal venha a alterar precisamente a lei que põe alguns limites no descontrole e na irresponsabilidade”⁶.

Está-se diante de uma nova proposta de ferramenta para promover o equilíbrio fiscal que traz aperfeiçoamentos a um regime provisório e que se tornou rapidamente defasado em razão de suas imperfeições e das circunstâncias decorrentes dos fatos que se sucederam pouco após o início de sua vigência, especialmente o período de pandemia.

Como muitas ferramentas, podem ser bem ou mal utilizadas, e o resultado depende essencialmente do uso que se faz delas, o que impede antecipar qualquer prognóstico.

Há que aguardar, não só a aprovação, como também e principalmente a execução do novo regime jurídico, que definirá o sucesso ou insucesso dessa nova tentativa de promover o sonhado equilíbrio fiscal.

Há que ter otimismo para não vermos o projetado novo “arcabouço” fiscal transformar-se em verdadeiro “calabouço” onde fique enterrado o regime de gestão fiscal responsável tão duramente construído e cada vez mais atacado...

5 *Folha de S.Paulo*. Licença para gastar, 19.4.2023 (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/04/licenca-para-gastar.shtml>).

6 *Estadão*. A LRF não é optativa, 22.4.2023 (A LRF não é optativa - Estadão (estadao.com.br)).

