

**NOVO REGIME FISCAL (PEC n. 241/2016):
MAIS UM INSTRUMENTO DE ARROCHO SELETIVO**

Aldemario Araujo Castro
Advogado
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB
Brasília, 20 de julho de 2016

O governo, ainda provisório, do Senhor Michel Temer, na voz do banqueiro Henrique Meirelles, amplamente festejado pelo todo-poderoso “mercado”, anunciou o envio ao Congresso Nacional de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que cria o “Novo Regime Fiscal”.

Segundo o “Novo Regime Fiscal”, que vigorará por vinte anos, *“será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União”*.

Em linhas gerais, o limite referido equivalerá à despesa primária realizada no exercício anterior corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Merecem destaque as seguintes passagens da Exposição de Motivos da PEC em questão (1):

“4. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período

2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.

8. Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central.

9. O Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro.

14. Ocorre, porém, que não poderemos migrar, de imediato, para esse modelo. A gravíssima situação fiscal e o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível. Assim, trabalharemos conciliando o limite de despesa aqui instituído com o já existente arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário, como previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. Utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa).”

Parece completamente fora de qualquer dúvida razoável que o governo Temer (novo nas aparências, mas velho na essência) constrói e persegue um programa voltado para satisfazer os humores e apetites das elites componentes de menos de 1% (um por cento) da população brasileira, em especial os interesses

do hegemônico mercado financeiro (no Brasil e no mundo, é sempre bom lembrar, o capitalismo encontra-se na fase financeira). Não custa registrar que esse era, também, o compromisso fundamental dos governos Lula e Dilma, com algumas preocupações adicionais e acessórias voltadas para um programa limitado de assistência social e uma política de crédito de fôlego curto.

A PEC n. 241/2016 e sua exposição de motivos possuem um foco estritamente fiscal e desconsideram as vertentes monetária e cambial de uma política econômica abrangente e consistente. Não se trata de um erro elementar (esquecer os aspectos destacados). Trata-se de uma opção consciente no sentido restringir despesas primárias, notadamente com remunerações, benefícios previdenciários e dispêndios relacionados com educação e saúde, e manter relativamente livres e fora das atenções da sociedade os vários instrumentos viabilizadores de privilégios nos campos monetário e cambial.

Ao afirmar a necessidade de estabilizar o crescimento da despesa primária como instrumento para conter a expansão da dívida pública, a PEC n. 241/2016 incorre em três erros capitais:

a) esconde as verdadeiras razões para o crescimento da dívida. Algumas das principais são: a) os altíssimos juros praticados (os maiores do mundo); b) o lançamento de títulos (novas dívidas) para pagamento de parte dos juros (contabilizados indevidamente como amortização) e c) as operações compromissadas (segundo dados do Banco Central do Brasil, as operações compromissadas representavam R\$ 528,7 bilhões da dívida pública em dezembro de 2013, R\$ 809,06 bilhões em dezembro de 2014 e R\$ 913,28 bilhões em dezembro de 2015) (2);

b) admite implicitamente uma visceral violação da chamada “regra de ouro”, inscrita no art. 167, inciso III, da Constituição. Com efeito, esse dispositivo constitucional proíbe, em regra, que sejam contraídas dívidas para financiar o déficit primário. A exceção admitida, a partir de autorização específica da maioria absoluta do Poder Legislativo, aparentemente jamais ocorreu;

c) entre 2002 e 2013 foram verificados seguidos superávits primários. Somente em 2014 e 2015 foram apurados déficits primários. Portanto, é elementar que a trajetória de crescimento da dívida pública não se explica por déficits primários (inexistentes) (3).

A evolução da dívida pública mobiliária federal interna saiu de R\$ 61,7 bilhões em 1994 para R\$ 2.753,4 bilhões em março de 2016 (4). O problema da dívida pública monumental e crescente não tem fundamento na vertente fiscal da economia brasileira, como pretende o discurso oficial e da grande imprensa (5).

Um dos aspectos que mais chama a atenção no “Novo Regime Fiscal” é a exclusão das despesas com os juros e a amortização da dívida pública. Segundo a PEC n. 241/2016, o pagamento de juros e amortizações, por não serem caracterizados como despesas primárias, não estarão submetidos ao limite imposto às despesas públicas (6).

O volume anual de dispêndios com juros e amortizações da dívida pública atinge alarmantes patamares de centenas de bilhões de reais. Em 2015, segundo dados oficiais do Portal da Transparência, os juros e amortização, num montante de cerca R\$ 961,8 bilhões, representaram aproximadamente 50,44% da despesa federal total (7).

Ademais, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida Pública “... desde o Plano Real o governo tem divulgado somente a parte dos juros que supera a atualização monetária calculada com base na variação do IGP-N, pois segrega a outra parte (correspondente a essa variação monetária) e a contabiliza como se fosse 'amortização' ... Esta prática tem sido o principal fator de crescimento do estoque da DPMFi, ... Caso estivessem de fato ocorrendo amortizações dessa dívida, o seu estoque estaria caindo e não aumentando, ... O explosivo crescimento da DPMFi, principalmente em decorrência da emissão de títulos para pagar os elevados juros, tem exigido volume de recursos cada vez mais elevado para o pagamento de seus encargos, em montante muito superior ao valor destinado a todas as demais despesas públicas” (8). Isso significa que o montante efetivo de

juros pagos não é um valor conhecido de todos. Ele se encontra em algum ponto entre o número oficialmente divulgado e a soma desses mesmos juros e a amortização da dívida tal como publicizada.

A PEC n. 241/2016 significará um sofisticado e duradouro expediente de ajuste ou arrocho fiscal. Por essa via, as despesas (sociais) do Estado voltadas para melhorar as condições de vida da maioria da população serão estranguladas. Por outro lado, o mercado financeiro, especialmente o pagamento do serviço da dívida pública, permanecerá intocado e livre de qualquer contenção mais significativa.

Esboço, com todas as limitações de compreensão e conhecimento, um conjunto de ideias/medidas voltadas para a reorganização das finanças públicas com viés democrático, popular e abrangente (além do mero enfoque fiscal representado pela surrada e equivocada máxima de que “o governo gasta mais do que arrecada”). São elas, sem prejuízo de outras proposições correlatas:

a) programa de combate à sonegação tributária, estimada em R\$ 500 bilhões anuais (9);

b) recuperação progressiva da Dívida Ativa da União e de suas autarquias, calculada em mais de R\$ 1,5 trilhão, por intermédio do adequado aparelhamento dos órgãos públicos envolvidos, notadamente a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal (10);

c) criteriosa revisão dos benefícios tributários. Segundo notícia da Folha de S. Paulo, “as desonerações de tributos concedida pelo governo da presidente Dilma desde 2011 somarão cerca de R\$ 458 bilhões em 2018 (11);

d) ampla e democrática auditoria da Previdência Social que aponte as reais necessidades de modificações (envolvendo o financiamento segundo os parâmetros constitucionais, as desonerações tributárias, a sonegação, a inadimplência em razão da crise econômica, as fraudes, os privilégios, a pertinência

de alterações nas idades mínimas e outros aspectos relevantes (12);

e) auditoria da dívida pública, conforme exige o art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (13);

f) administração da dívida pública de forma transparente e com controle social, inclusive com a supressão de mecanismos indevidos que viabilizam o seu contínuo crescimento (como a atualização monetária do montante e o seu financiamento por intermédio do lançamento de novos títulos em flagrante violação à “regra de ouro” inscrita no art. 167, inciso III, da Constituição) (14);

g) adoção de uma Lei de Responsabilidade Monetária (para fazer companhia à Lei de Responsabilidade Fiscal), envolvendo a regulamentação ampla e social: f.1) da fixação da taxa de juros SELIC (15); f.2) do nível e administração das reservas monetárias internacionais, admitindo a venda do excesso, inclusive (16); f.3) do tamanho da base monetária (17) e f.4) das operações compromissadas e todas as formas de “ajuste de liquidez” (18);

h) adoção de uma Lei de Responsabilidade Cambial (outra importante companhia para a Lei de Responsabilidade Fiscal), contemplando a regulamentação ampla e social: g.1) do câmbio; g.2) do fluxo de capitais (19) e g.3) das operações de *swap* cambial (calcula-se em quase R\$ 170 bilhões os prejuízos nesse campo nos últimos meses) (20).

Temer e sua proposta de ajuste fiscal em elevadíssimo grau foca de maneira equivocada somente numa parte da política econômica (E a política financeiro-monetária? E a política cambial?). Elaborada e conduzida pelo banqueiro Meirelles, o mesmo que chefiou o Banco Central no governo Lula, a política de Temer e seus aliados (na maioria, antigos aliados do PT/Lula/Dilma) implementa, na essência e com requintes de crueldade, o mesmo modelo socioeconômico administrado pelo PT/Lula/Dilma. Ademais, a sustentação política do modelo, quer na outrora era petista, quer na atual era peemedebista, reúne toda sorte de reacionários, conservadores, fascistas, larápios, fisiológicos, corruptos, malfeitores, preconceituosos e as demais categorias do dicionário de figuras avessas à

moralidade e aos interesses da imensa maioria da sociedade brasileira.

Somente o avanço da consciência e mobilização populares pode criar as condições para vingarem as propostas e projetos socioeconômicos voltadas para a maioria da sociedade (praticamente 99% - noventa e nove por cento - dela). Esse avanço passa pelo fortalecimento das alternativas políticas (partidos e lideranças) comprometidas com as profundas e necessárias transformações sociais e pela derrota dos “iguais” (PT, PMDB, PSDB, DEM, PP e congêneres) (21), fiéis representantes de não mais de 1% (um por cento) dos brasileiros (e estrangeiros) confortavelmente instalados “no andar de cima”.

NOTAS:

(1) <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm>

(2) <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>

(3) <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/contas-do-setor-publico-tem-primeiro-deficit-da-historia-em-2014.html>>

(4) <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>

(5) <periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/download/15128/8025>

(6) “despesa primária não inclui amortização da dívida e pagamento de juros. Despesa primária é também chamada de despesa não financeira”, conforme esclarece Mansueto Facundo de Almeida Júnior (<<https://mansueto.wordpress.com/2014/12/04/gasto-nao-financeiro-do-governo-central-de-1991-a-2014/>>)

(7) <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>

(8) <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>

(9) <<http://www.quantocustaobrasil.com.br>>

(10) <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/dom-ou-seg-divida-ativa-da-uniao->

impressiona>

(11) <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1678317-dilma-deu-r-458-bilhoes-em-desoneracoes.shtml>>

(12) <<http://www.adunicentro.org.br/noticias/ler/1676/em-tese-de-doutorado-pesquisadora-denuncia-a-farsa-da-crise-da-previdencia-social-no-brasil-forjada-pelo-governo-com-apoio-da-imprensa>> e <<http://brasileiros.com.br/2016/05/calem-os-bancos>>);

(13) <<http://www.oab.org.br/noticia/22800/oab-quer-auditoria-da-divida-externa-adpf-adormece-no-stf-desde-2008>>

(14) <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>

(15) <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/05/juros-sao-verdadeiro-cancer-da-economia-afirma-amir-khair-ao-defender-a-previdencia-7722.html>>

(16) <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2015/12/reservas-internacionais-do-pais-podem-ajudar-pais-a-reduzir-a-divida-bruta-2326.html>>

(17) <<http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc>>

(18) <<http://www.cincomunicacao.com.br/operacoes-compromissadas-x-divida-publica/>> e <periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/download/15128/8025>

(19) <<http://www.novasociedade.com.br/conjuntura/toledo/sistema.htm>> e <<http://jornalggn.com.br/noticia/de-volta-para-o-controle-de-cambio-por-andre-araujo>>

(20) <<http://www.sindpd.org.br/sindpd/noticia.jsp?O-Brasil-esta-entregando-seu-patrimonio-para-rolar-a-divida-publica,-afirma-Maria-Lucia-Fattorelli&id=1445279792948>>).

(21) Nas duas últimas décadas, pelo menos, o Brasil figura entre as dez maiores economias do mundo. A nossa enorme riqueza econômica, medida anualmente pelo famoso PIB (Produto Interno Bruto), convive com uma das sociedades mais desiguais do planeta. Em 2014, o País figurou na 75ª posição em termos de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), divulgado pela ONU (Organização das Nações Unidas).

Nessa linha, sustento que o mais relevante problema do Brasil consiste na apropriação

profundamente desigual da riqueza produzida, viabilizada por um conjunto de mecanismos políticos, sociais e econômicos cuidadosamente construídos e mantidos pelas elites dirigentes. Essa triste mazela da desigualdade socioeconômica profunda é a principal, embora não única, causa de uma série de problemas crescentes e preocupantes (como as violências física e simbólica, pobreza, fome, miséria, discriminações, preconceitos, etc).

Não cabe, portanto, raciocinar e trabalhar com ingenuidades e voluntarismos. Todos, rigorosamente todos, como agentes políticos e econômicos, conscientes ou não desses papéis, atuam em busca de um melhor posicionamento na repartição da riqueza criada. É muito sintomática nesse sentido a frase do megaespeculador George Soros. Disse o Midas das finanças globais algo assim: *“A luta de classes existe e nós estamos ganhando”*.

Assim, os governos, governantes, políticos e partidos políticos devem ser avaliados em duas perspectivas fundamentais: a) representam os interesses de quais segmentos, setores ou classes sociais e b) quais os métodos ou práticas utilizados no campo da ação política.

O exercício de análise antes proposto aponta para uma conclusão insofismável. PT, PMDB, PSDB, DEM, PP (e outros), Dilma, Lula, Temer, Cunha, FHC, Aécio, Jucá, Dirceu (e outros) são substancialmente iguais. Utilizam os mesmos métodos políticos e defendem os mesmos interesses socioeconômicos. As diferenças encontradas ou observadas são acessórias ou secundárias.

Nenhum desses agrupamentos políticos representa os interesses da maioria da sociedade brasileira (trabalhadores, estudantes, classes médias consequentes e aposentados). Nenhum desses atores possui compromissos e atuações voltados para a mudança do perverso modelo econômico, para a superação da estrutura agrária concentrada, para a democratização econômica da mídia, para o desmonte do sistema da dívida pública, para a implementação de um sistema tributário justo, para um combate estrutural a todas as formas de corrupção e malversação do patrimônio público, para a ampliação crescente dos direitos sociais, para a supressão das mais variadas formas de violência e discriminação, para o aprofundamento da democracia participativa e tantas outras medidas fundamentais para a mudança do panorama da sociedade brasileira.

Ademais, nenhum desses setores realiza ou busca realizar uma ação política libertadora, transformadora e inovadora. Imperam, nas suas atuações, o fisiologismo, o clientelismo, o patrimonialismo, a ocupação não republicana da Administração Pública (notadamente pela via dos cargos comissionados), os mais variados e sofisticados mecanismos de corrupção, o financiamento empresarial de campanhas (as mesmas grandes empresas contribuem para todos esses partidos e seus candidatos), etc, etc, etc.