

# Finanças públicas e a inflação de regras constitucionais

Daniel Couri, 24 mar. 2022

Link: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2022/Finan%C3%A7as-p%C3%ABlicas-e-a-infla%C3%A7%C3%A3o-de-regras-constitucionais>

Cento e setenta e sete. Esse é o número de dispositivos do capítulo de finanças públicas da Constituição. Em 1988, eram apenas 67 dispositivos, pouco mais de um terço do número atual.

Em capítulo do recém-lançado livro “Reconstrução: O Brasil nos anos 20” (Saraiva), Paulo Bijos e eu chamamos esse processo de inflação de regras. A hipertrofia ocorreu sobretudo a partir de 2015. Nesse período, oito emendas constitucionais introduziram, alteraram ou revogaram regras fiscais e orçamentárias. Somente a EC (Emenda Constitucional) 109, a mais recente, acrescentou 59 novas disposições.

O levantamento considera apenas os artigos 163 a 169 do corpo permanente da Constituição, mas poderia incluir o ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e dispositivos que figuram no próprio texto das emendas constitucionais. É no ADCT, por exemplo, que reside o teto de gastos, a quem se dedicam outros 77 dispositivos.

A tradição prolixa da nossa Lei Maior não é novidade. A organização americana Comparative Constitutions Project a colocava, em 2015, como a terceira maior do mundo em número de palavras. Mas o caminho escolhido para as normas de finanças públicas não é apenas prolixo, é disfuncional. Cada nova alteração foi uma oportunidade perdida de se avaliarem o conjunto da obra ou a pertinência do ordenamento preexistente.

Como resultado, alguns comandos fazem hora extra no texto constitucional. Os relativos ao PPA (Plano Plurianual), de quem só ouvimos falar, seguem inalterados desde 1988, mesmo sem os oito planos já editados terem se traduzido em instrumentos eficazes de planejamento.

Isso ocorre, entre outras razões, pelo afastamento – constitucionalmente estabelecido – entre plano e orçamento: ambos devem ser veiculados por leis específicas, mas apenas uma delas, a orçamentária, efetivamente autoriza a realização de gastos públicos. A falta de apelo político do PPA é consequência natural desse descasamento.

No Reconstrução, Bijos e eu defendemos a necessidade de incorporar o planejamento de médio prazo ao processo orçamentário. A solução passa pela adoção do chamado Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Utilizado na maioria das economias avançadas, o instrumento amplia o horizonte alocativo dos gastos públicos a partir de um cenário de referência para os principais agregados fiscais, como dívida pública e resultado primário.

Assim, governo e parlamento são estimulados a debater, com antecedência, o destino do espaço disponível para os orçamentos futuros. O orçamento se torna menos míope.

A regra de ouro, outra norma originária da Constituição (art. 167, inciso III), também poderia ser suprimida. Seu objetivo é impedir que os entes financiem gastos correntes (como salários, previdência e custeio) com operações de crédito, direcionando-as para gastos de capital (como investimentos em infraestrutura).

A despeito disso, durante 30 anos a regra de ouro foi cumprida sem que a União e outros entes deixassem de experimentar períodos de endividamento crescente e investimentos minguantes. Em 2018, estudo da IFI (Instituição Fiscal Independente do Senado Federal) mostrou como o desenho da regra brasileira se afasta da sua configuração clássica e impede o cumprimento efetivo do seu papel. Além disso, **a regra de ouro perdeu terreno para regras fiscais mais modernas, como as metas de resultado primário e, mais recentemente, o teto de gastos.**

**PPA e regra de ouro são exemplos de normas morredanças: permanecem em vigor ainda que sem serventia.** Mas há também normas constitucionais natimortas, como a alteração no teto de gastos promovida pela Emenda Constitucional 109, de 2021, que introduziu limite específico para gastos obrigatórios (previdência, pessoal, benefícios assistenciais, entre outros). Rompido esse limite, medidas de ajuste são acionadas, induzindo o retorno do gasto ao patamar exigido pela regra.

Ocorre que o subteto de gastos obrigatórios foi mal calibrado. Em relatório de março de 2021, a IFI observou que, antes de as despesas obrigatórias atingirem o limite máximo, o nível das demais despesas (não obrigatórias) se tornaria insustentável, forçando nova alteração constitucional na regra. Pior a emenda que o soneto.

Infelizmente, a inflação das regras constitucionais acaba ofuscando inovações que podem ser positivas. No ano passado, por exemplo, a EC 109 incluiu comando que pode ajudar a mitigar o viés de curto prazo do processo orçamentário. Ele permite que a lei orçamentária passe a conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

Até mesmo visões tradicionais da doutrina orçamentária podem ser revistas com as recentes alterações do texto constitucional. A tese majoritária de que o orçamento tem natureza apenas autorizativa, por exemplo, perdeu significativa força com a introdução das emendas parlamentares impositivas (§§ 11 a 20 do art. 166) e com a obrigação de que a administração adote os meios e as medidas necessárias para executar o orçamento não obrigatório (§§ 10 e 11 do art. 165).

**O cipoal normativo em que se meteu a nossa “constituição orçamentária” não pode ser menosprezado. Ele reflete uma crise subjacente à deterioração fiscal dos últimos anos e à baixa qualidade do gasto público.** Mais uma agenda para 2023.