

TENTATIVAS DE DESESTABILIZAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Kiyoshi Harada

Mestre e Especialista em Processo Civil pela Unip; Especialista em Direito Tributário e em Ciência das Finanças pela USP; Advogado e parecerista em matéria de Direito Público; Professor de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário nos cursos de especialização em várias instituições de ensino superior

1. A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Objetos tratados na Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Tentativas de desestabilização da Lei de Responsabilidade Fiscal. 3.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal engessa a ação do governo. 3.2. Necessidade de flexibilizar as normas da LRF para promover a desoneração tributária. 3.3. O PLC nº 283/2013¹ que convalida os incentivos fiscais declarados inconstitucionais pelo STF. 3.4. Tentativa de exclusão das despesas com a chamada mobilidade social. Considerações finais.

1. A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nos idos de 2000 veio à luz a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio da aprovação e sanção da LC nº 101, de 4.5.2000, não só para pôr cobro à crise moral que dominava a Administração Pública, palco de sucessivos escândalos financeiros, como também para atender as pressões exercidas por credores externos, agrupados em torno do poderoso FMI.

Só que essa lei complementar não regulou por inteiro o disposto no § 9º do art. 165 da CF, como se impunha. Deixou de disciplinar as condições para a instituição e funcionamento dos fundos. Resultado: o dinheiro público continua desaparecendo pelos incontroláveis ralos representados por esses fundos. Quando se trata de fundo de proporção gigantesca, como o FSE, depois FEF e agora simplesmente a DRU, sua instituição, ou melhor, sua prorrogação vem sendo feita por meios de emendas a cada quatro anos. Entretanto, quando se trata de pequenos fundos, como o Fundeb, por exemplo, campeão absoluto em desvios de verbas, a sua instituição vem sendo feita por meio de lei ordinária, apesar da expressa proibição constitucional que decorre da leitura do art. 36 do ADCT. O estabelecimento de condições para instituição de fundos está sob reserva de lei complementar.

Por isso, a LRF não acabou com todas as mazelas no trato com o dinheiro público, mesmo

porque a lei não tem o condão de transformar o ímprobo em pessoa proba, nem o desonesto em pessoa honesta. É questão de caráter, de formação!

Porém, ela produziu e vem produzindo bons frutos. Inúmeros especialistas, dentre os quais me incluo, que abordaram os vários tópicos da LRF na obra coletiva *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais*, sob coordenação de Fernando Facury Scaff e José Maurício Conti revelam a suprema importância dessa lei como instrumento normativo regulador das contas públicas.² Regis Fernando de Oliveira, que prefaciou a obra coletiva de forma objetiva, concisa e precisa bem demonstra o relevante papel que vem desempenhando a LRF e, como que antevendo as reações contra ela, enfatizou:

Com certeza a comunidade jurídica estará lendo os notáveis autores que compõem este livro e torço para que seus escritos robusteçam a ideia de que a lei não pode ser alterada, de forma a perder sua integridade.³

2. OBJETOS TRATADOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF foi didaticamente elaborada, contendo 10 capítulos cuidando de matérias que interagem umas com as outras. No Capítulo I, cuidou da uniformização de linguagem. No Capítulo II, disciplinou o planejamento financeiro do Estado

1. O PLC nº 283/2013 foi retirado da pauta.

2. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. Coedição IBDF.

3. Idem, ibidem, p.10.

por meio das três conhecidas leis orçamentárias. O Capítulo III cuidou especificamente da receita pública, ao passo que o Capítulo IV disciplinou a despesa pública, traçando normas rígidas relativamente às despesas de pessoal, cuja expansão vem contribuindo para atravancar o crescimento econômico do País. Os Capítulos V e VI cuidam, respectivamente, de transferências voluntárias e de destinação de recursos públicos para o setor privado. O Capítulo VII regula a importante questão do crédito público, impondo um regime de endividamento responsável. O Capítulo VIII dedica-se à gestão patrimonial. O Capítulo IX institui os instrumentos de transparência, controle e fiscalização da execução orçamentária, indispensáveis ao exercício do controle social ou popular do orçamento. Por derradeiro, o Capítulo X institui disposições finais e transitórias.

Para conferir efetividade às normas da LRF foi aprovada e sancionada a Lei nº 10.028, de 19.10.2000, que criminaliza as infrações mais graves contra a ordem financeira.

3. TENTATIVAS DE DESESTABILIZAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Oportuna foi a advertência de Regis Fernandes de Oliveira de que a LRF não deve ser alterada para não perder a sua integridade, como de início apontamos.

Sucessivos governantes, cada qual a sua maneira, querem flexibilizar as normas da LRF exatamente nos pontos de maior relevância para a preservação da saúde financeira do Estado, por meio de uma gestão fiscal responsável. Querem transformá-la em uma lei de irresponsabilidade fiscal.

Examinemos, em rápidas pinceladas, essas tentativas do governo.

3.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal engessa a ação do governo

A grita comum tem sido o falacioso argumento de que a LRF engessa a ação do governo na aplicação de recursos financeiros para a consecução da finalidade estatal. Não procede o argumento. Quem, afinal, formula o plano de

ação governamental elegendo as prioridades da sociedade? É, sem dúvida, o governo.

Esse plano deve ser, tanto quanto possível, bem próximo da realidade, o que pressupõe conhecimento dos problemas do País de norte a sul, de leste a oeste, além de bastante habilidade e inteligência para elaborar programação orçamentária compatível com a política governamental para superação ou minimização dos problemas. Nunca se pode olvidar que as necessidades públicas, aonde o aumento populacional é sempre crescente, são bem maiores do que as possibilidades de transferências de riquezas para o setor público.

Logo, se a LRF está atrapalhando o desempenho do governante para atingir as metas da Administração Pública só pode significar a existência de um divórcio entre o plano de ação elaborado pelo governo e a realidade socioeconômica do País. Faltou-lhe a visão de estadista! Não é culpa da LRF. Até nisso a LRF é útil, permitindo a distinção entre um curioso e um estadista, espécime em extinção.

3.2. Necessidade de flexibilizar as normas da LRF para promover a desoneração tributária

Outra falácia. Um pretexto para ir agravando cada vez mais o nível de imposição tributária enquanto o PIB vai encolhendo.

Ironicamente, o aumento do peso do encargo tributário, pelo menos para alguns setores da atividade, vem sendo agravado com a política de desoneração tributária, como vem acontecendo com a substituição gradual da contribuição social sobre a folha pela contribuição social incidente sobre a receita bruta,⁴ sem facultar a opção do contribuinte como se impunha.

Na verdade, a desoneração tributária, que significa diminuição da pressão tributária em geral, a qual implica necessariamente diminuição da gastança pública, nada tem a ver com o art. 14 da LRF que traça os requisitos básicos para a concessão de incentivos fiscais. O que esse sempre criticado dispositivo legal impede

4. A CF refere-se à receita ou faturamento, e não à receita bruta.