

## Possíveis perdas da União na Justiça vão a R\$ 1,5 trilhão

Por Fabio Graner e Beatriz Olivon | De Brasília

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

ampla, acompanhando fluxos, dívida e riscos. "A gente sai de um anexo fiscal que seja atendimento de regras para o que se espera do futuro da política fiscal."

O potencial de perdas fiscais decorrente de ações na Justiça estimado pelo governo federal subiu 27,9% entre os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 e de 2020, atingindo R\$ 1,5 trilhão. O montante corresponde a 113% da despesa primária total realizada em 2018, segundo cálculos do próprio governo, ou seja, é mais do que um ano de Orçamento. Nos três anos anteriores, embora crescente, esse índice ficou abaixo de 100%.

No anexo de riscos da LDO, apenas ações tidas como "possíveis" de serem perdidas são incorporadas. O estoque de assuntos alvos de disputas nos tribunais superiores incluídos nesse anexo passou de 23 na LDO de 2019 para 27 no projeto enviado ao Congresso. A PGFN incluiu cinco casos com potencial perda na lista e retirou um.

O coordenador-geral de planejamento e riscos fiscais do Tesouro Nacional, Daniel Borges, reforça a preocupação com o quadro do risco decorrente de demandas judiciais, especialmente diante do fato de que a maior parte é decorrente de matérias tributárias. "É uma preocupação porque tudo isso tem crescido bastante", destacando que também foi incorporado no relatório o quanto tem sido pago por ano dessas disputas judiciais. No ano passado, isso representou 2,8% da despesa primária.

O incremento observado nesse estoque se deve principalmente à elevação no montante das demandas judiciais de natureza tributária - que envolvem impostos e contribuições - e refletem, entre outras coisas, revisões nas regras da portaria que trata sobre a classificação de risco de derrota da União. Há também o recebimento de cálculos elaborados pela Receita em relação a processos que já tinham repercussão geral reconhecida, segundo a

Da listagem informada pelo governo, três temas poderão ser decididos na próxima semana e há outros dois previstos para serem julgados ainda neste ano. Assim, se elas forem efetivamente concluídas logo, entrando no grupo de precatórios que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) recebe até junho, poderão impactar o Orçamento de 2020.

O secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues, disse ao Valor que essa é "uma preocupação que veio para ficar", dentro do objetivo do governo de olhar a política fiscal de forma

Na lista de derrotas possíveis da LDO, 10 das 27 são disputas sobre o PIS/Cofins, que continuam sendo as principais. Técnicos da área econômica há anos dizem nos bastidores que um dos motivos mais importantes para se reformar o sistema tributário brasileiro seria o excesso de disputas em torno do





PIS/Cofins.

Entre as teses que foram incluídas neste ano, está a possibilidade de empresa situada fora da Zona Franca de Manaus obter créditos de IPI quanto aos insumos isentos, não tributados e sujeitos à alíquota zero adquiridos das empresas que se encontram no polo. Dois processos sobre o tema chegaram no STF há dez anos e estão na pauta de julgamentos da próxima quarta-feira. O impacto da decisão na arrecadação, em um ano, é de R\$ 13,6 bilhões. Se a União tiver que devolver o valor pago pelos contribuintes nos últimos cinco anos, será de R\$ 49,7 bilhões. Já existe um precedente antigo do STF desfavorável à Fazenda Pública. O julgamento dos novos processos já foi iniciado e há três votos contrários.

Outro tema que estreia na LDO, mas não é novo, é a discussão sobre a imunidade tributária de entidades beneficentes. O impacto, no pior cenário, de devolução de cinco anos, é estimado em R\$ 76,1 bilhões. O STF julgou o assunto em 2017, em repercussão geral. A decisão afastou

alguns critérios para concessão de imunidade a filantrópicas, facilitando o reconhecimento delas nessa categoria, livrando-as de tributação.

Também na próxima semana, deve ser julgada a validade da cobrança de contribuição previdenciária dos segurados especiais. Os ministros vão analisar a validade da contribuição a ser recolhida pelo produtor rural pessoa física que desempenha suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, sobre a receita bruta da comercialização de sua produção. Em cinco anos, o impacto chega a R\$ 14,9 bilhões. O tema está na ordem do dia também porque é tratado na reforma da Previdência, que faz alterações na regra atual, com estabelecimento de valor mínimo.

Em agosto, será julgada a validade do regime não cumulativo do PIS e da Cofins. Já há maioria favorável à União (sete votos) mas o julgamento ainda não foi finalizado. O impacto, em cinco anos, chega a R\$ 287 bilhões. Mas, por ser no segundo semestre, só tem risco de

impacto efetivo a partir de 2021.

Entre os temas retirados da lista de principais riscos, em um deles, a União saiu vitoriosa em junho de 2018, quando o STF declarou constitucional o aumento da alíquota de Cofins para instituições financeiras. A estimativa de perda nesse caso era de 22,4 bilhões (para cinco anos) ou 4,8 bilhões em um ano.

Para a sócia do escritório Mattos Filho Glauca Lauletta Frascino, o aumento no número de teses e valores não indica, necessariamente, um aumento de litigiosidade em assuntos tributários. Segundo ela, os conflitos tributários existem desde a Constituição de 1988. "A litigiosidade faz termos hoje o maior contencioso tributário do mundo."

Para a advogada, o volume de teses é resultado da mistura de um Poder Executivo que, algumas vezes, faz medidas inconstitucionais com viés arrecadatário e um Judiciário imparcial que, eventualmente, dá vitória aos contribuintes.

## Projeto da LDO aponta piora do déficit nominal em 2020

Por Fabio Graner | De Brasília

Mesmo sendo um dos principais focos da política fiscal do governo, o déficit nominal do setor público, conceito que inclui o gasto com juros da dívida, projetado na LDO para 2020, de 7,16% do PIB, é ligeiramente pior do que o resulta verificado no ano passado e que o projetado para este ano. Isso significa que o próprio governo, pelo menos em seu documento oficial, não se mostra muito otimista com os resultados de sua estratégia de melhora fiscal mesmo já com dois anos de atuação.

O secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues, pondera, contudo, que essa estimativa leva em conta um conservadorismo das projeções, não só para o resultado primário, mas também para a conta de juros, que, por exemplo, não incorpora a já definida devolução de R\$ 126 bilhões do BNDES ao Tesouro neste ano. "A aparente piora na margem do resultado nominal é

decorrente desse conservadorismo", disse.

O diretor de programas da Secretaria Especial de Fazenda, Jefferson Bittencourt, acrescentou que impacto semelhante se dará pela devolução ao Tesouro dos chamados instrumentos híbridos de capital e dívida pelos demais bancos, que reduzem a dívida em R\$ 80 bilhões. Além disso, explicou, possíveis medidas que melhorem as remunerações de fundos públicos, como o FAT, podem reduzir a conta de juros e o déficit nominal.

Waldery acrescentou que também haverá outras iniciativas do governo para reduzir o déficit nominal no ano que vem. Na parte do resultado primário, que compõe a conta, a principal ação é a reforma da Previdência, que não foi incorporada nas projeções. O secretário aponta que a realização da reforma melhorará o lado da despesa e também o da receita, não só previdenciária (diretamente), mas também em outras como a de concessões (indireta), dado o maior

apetite de investidores pelo país após a reforma. "O primário apontado na LDO é pior do que efetivamente trabalhamos. O resultado será melhor."

O diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI), Felipe Salto, disse que os dados da LDO de fato mostram o tamanho da dificuldade de colocar as contas em ordem, que dependem de reformas na Previdência e em outras áreas, como pessoal. "Precisamos de um ajuste fiscal de R\$ 400 bilhões que está cada vez mais difícil de se atingir", disse, destacando que o fraco crescimento também aumenta a dificuldade do ajuste.

Para o especialista em contas públicas Guilherme Tinoco, o quadro de déficit nominal persistentemente alto em 2020 reflete também um cenário mais carregado de juros por parte do governo, que espera uma taxa Selic média de 7,5%, maior do que os 6,5% previstos para este ano. "De fato 2020 é o pior ano. Eles também estão trabalhando com um resultado primário que acho difícil de





ser tão ruim, apesar de o cenário para atividade estar piorando", afirmou.

Além do déficit nominal alto, o projeto enviado nesta semana ao Congresso Nacional também prevê uma trajetória de estreitamento da diferença entre dívida bruta e líquida e declara abertamente que o governo Bolsonaro prefere olhar o segundo conceito, que inclui os ativos do governo federal, como as reservas internacionais.

Waldery, contudo, explica que esse efeito decorre de movimento natural relativo à menor taxa de juros implícita (uma medida de custo calculada pela diferença de remuneração de ativos e passivos do governo) da dívida bruta em relação à líquida. Ao longo do cenário até 2022, fim do governo, a diferença

cai 7 pontos percentuais a partir dos 23 pontos percentuais do PIB verificados de diferença entre as duas medidas fiscais.

Na LDO, o governo de Jair Bolsonaro declarou que seu foco será no segundo conceito, que inclui os ativos federais. O secretário pondera, contudo, que a ideia do governo é um olhar amplo que não deixará de lado nenhum conceito.

Ele informou que a trajetória de estreitamento da distância entre os dois indicadores de solvência será um pouco menos acentuada do que o divulgado porque nas projeções não estão incorporadas, por exemplo, a devolução de recursos do BNDES e dos demais bancos ao Tesouro Nacional, que reduzem o custo da dívida líquida.

## Um longo inverno

LAURA CARVALHO

O governo enviou ao Congresso o PLDO (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 2020, que colocou no papel aquilo que já sabíamos que seria a essência da política fiscal até uma eventual revisão da emenda constitucional 95, conhecida como regra do teto de gastos: uma sucessão de ajustes fiscais recessivos em meio ao sucateamento da infraestrutura física e social do país.

Conforme a regra aprovada em 2016, o teto reajusta o máximo das despesas primárias apenas pela inflação do ano anterior —em vez de, por exemplo, permitir um reajuste real pelo crescimento do PIB do ano anterior ou a uma taxa em linha com o crescimento médio anual previsto para a economia, como fazem países que adotaram alguma regra de gasto.

Seja qual for a reforma aprovada, as despesas previdenciárias continuarão crescendo bem mais que a inflação nos próximos anos, ainda que a um ritmo menor. As mudanças

propostas não atingem o estoque de benefícios dos que já estão aposentados e nem dos que estão para se aposentar, minimizando seu impacto de curto prazo.

Ademais, no caso da saúde e da educação, há também um piso: o governo deve reajustar o valor do Orçamento destinado a essas áreas no mínimo pela inflação do ano anterior.

Ou seja, na prática, o teto implica o crescimento das demais despesas bem abaixo da inflação: investimentos em obras e reparos de infraestrutura, ciência e tecnologia, programas sociais, cultura etc.

Como os cortes cada vez mais draconianos nessas áreas não serão suficientes para manter o total de despesas abaixo do teto sem levar à paralisação da máquina pública, a regra prevê o acionamento de gatilhos automáticos que fazem exatamente aquilo que o PLDO 2020 já tratou de incorporar em suas previsões: a vedação de aumentos

reais do salário mínimo, que fixa também o piso dos benefícios sociais, bem como de reajustes nos salários de servidores e de novas contratações.

Ou seja, em meio aos conflitos cada vez mais exacerbados por fatias cada vez menores do Orçamento, a EC 95 e o PLDO 2020 já estabelecem de antemão quem serão os perdedores.

O primeiro problema é de natureza política: como apontou Vinicius Torres Freire em coluna publicada nesta quarta-feira (17), “a disputa social e política pelos recursos mínimos do governo vai ficar ainda mais crítica, se não explosiva”.

A pergunta que não quer calar é se é possível conter tais demandas democráticas sem o uso de repressão e autoritarismo crescentes.

O segundo problema é de natureza econômica: em um contexto claríssimo de insuficiência de





demanda interna e externa, o corte cada vez maior de investimentos em infraestrutura física e social tratará de manter o país no grave quadro de estagnação em que se encontra.

Em meio ao desemprego elevado e às desigualdades crescentes (agravadas pelo fim da valorização do salário mínimo), não há nenhuma perspectiva de recuperação mais acelerada do consumo das famílias. Assim, as empresas continuarão operando com capacidade ociosa e adiando suas decisões de investimento.

Uma alternativa seria aproveitar a reforma tributária em discussão para equilibrar a forma do ajuste fiscal: uma arrecadação extra de impostos pela tributação maior da renda e do patrimônio dos mais ricos poderia contribuir, se revisto o teto de gastos, para uma expansão de investimentos públicos por alguns anos, por exemplo —mesmo que a carga tributária se mantivesse estável no médio prazo pela redução mais do que necessária de impostos sobre o consumo e a produção.

Mas opções como essa não podem ser encontradas no Posto Ipiranga.