

(EN)ROLANDO AS DÍVIDAS E O FEDERALISMO

Coluna Fiscal – JOTA – 26.11.2020

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/enrolando-as-dividas-e-o-federalismo-26112020>

“Dívida não se paga, administra-se”, é uma conhecida frase atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Delfim Netto, bem antiga, mas que parece nunca perder a atualidade. Passa o tempo, e parece que a cada dia está mais válida do que nunca, especialmente no setor público.

O agravamento da crise financeira que envolve o setor público atinge de forma bastante dura todos os entes federados, mas especialmente Estados e Municípios, que tem menos instrumentos para contorná-la. Estando impossibilitados de ter controle sobre a moeda, submetidos a limites rígidos para o endividamento, com vedação para emitir títulos e outras restrições, a gestão financeira em tempos de crise deixa governadores e prefeitos de mãos atadas. Resta a pressão sobre o governo federal para novos ajustes, com mais e mais formas e técnicas para postergar um problema que é permanente, como se vê da frase que dá abertura a essa coluna.

A perspectiva da cessação do auxílio concedido pelo governo federal a Estados e Municípios no final do ano, conforme previsto no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Lei Complementar 173/2020), tem movimentado os governadores e intensificado a pressão

para a rápida aprovação do PL 101/2020¹, e com isso dar novo fôlego para a situação financeira dos entes subnacionais, pela velha e sempre presente técnica de “alongamento” das dívidas. Ou seja: “administrar” a dívida.

O PLP 101/2020 é uma versão renovada do antigo “Plano Mansueto” (PLP 149/2019), projeto em debate antes do início da pandemia sanitária causada pelo Coronavírus (SARS-Cov-2 – Covid-19), que refletiu fortemente na atividade econômica do mundo todo e tornou mais aguda uma crise que já se intensificava. Já apelidado de Plano Pedro-Benevides, em referência ao autor do projeto, deputado Pedro Paulo, e ao relator, deputado Mauro Benevides, o PLP 101/2020 é um projeto de lei complementar que tem como objetivo “reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União”².

Tem como principais pontos medidas que, a rigor, já estavam em boa parte contempladas em legislações anteriores, como a Lei 9.496/1997, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), a Lei Complementar 156/2016 (Plano Auxílio aos Estados), a Lei Complementar 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal), além de outras, nas quais o PLP 101 inclusive introduz modificações.

A ideia essencial não é nova. Cria o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, que estabelece compromissos com medidas de ajuste e austeridade fiscal, como redução de despesas, rigoroso cumprimento dos limites de despesas com pessoal, privatização de empresas, redução de incentivos fiscais, ajustes nos sistemas de previdência social, e outras voltadas a promover o equilíbrio das contas públicas. Pactuadas as medidas previstas no Plano, poderão aderir ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, sujeitando-se a metas e compromissos, especialmente no tocante a limites de endividamento, e terá facilitado o acesso a novas dívidas.

Uma análise do passado, recente ou não, evidencia essa prática rotineira de “administração” (ou rolagem...) das dívidas públicas, como já referido na coluna publicada em 21 de maio último³, onde foi mostrado

1 Câmara quer apressar a solução para dívida de Estados e municípios a partir de 2021 (*Estadão*, 14.10.2020).

2 PLP 101/2020 – Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

3 “Federalismo fiscal e(m) crise: Pandemia coloca em xeque as já difíceis relações financeiras na nossa Federação” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/federalismo-fiscal-em-crise-21052020>), p. 9-13.

que a Lei de Responsabilidade Fiscal, para ser aprovada, dependeu de prévio ajuste nas dívidas dos entes federados. Mesmo assim, não decorreu muito tempo para que se tornassem necessárias flexibilizações, que vieram em várias legislações posteriores, e agora estão sendo novamente objeto de alteração com esse projeto, cuja aprovação se busca efetivar o mais rápido possível.

A situação fiscal dos Estados tem se mostrado crítica, como aponta o recente estudo da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal – IFI⁴, onde fica evidenciada uma trajetória que indica insustentabilidade, com despesas primárias crescentes e endividamento preocupante, só não provocando graves e imediatas consequências em razão do auxílio financeiro concedido pela União.

Considerando que as perspectivas, ao menos no início do ano, não são promissoras, pois a plena retomada das atividades econômicas parece que não vai acontecer tão cedo, e as medidas emergenciais de auxílio financeiro aos entes subnacionais, bem como às pessoas, encerram-se no final do ano, há que se viabilizar uma solução para esse período de crise financeira aguda. Crise essa que, se observada no longo prazo, evidencia ser permanente, alterando apenas a sua intensidade de tempos em tempos. E mostra a dificuldade em se obter uma fórmula eficiente de gestão das finanças públicas em países que adotam o federalismo como forma de organização político-administrativa.

O tema é recorrente, as causas persistem e as soluções são sempre as mesmas – improvisadas, apressadas e ineficientes. Em 2016, por ocasião da discussão sobre o então PLP 257/2016, que previa medidas relacionadas ao alongamento das dívidas, flexibilizando restrições, concedendo benefícios e vantagens de diversas naturezas (e foi aprovado, transformando-se na Lei Complementar 156/2016), escrevi que “Empurram-se os problemas com a barriga, e se perpetua a *administração-bombeiro*: apenas voltada a apagar incêndios”. Chamei a atenção também para questões perfeitamente aplicáveis à situação hoje observada: “É interessante notar que a LRF já prevê mecanismos de evitar o descontrole das contas, que, se tivessem sido adequadamente utilizados e fiscalizados, não teriam permitido que as coisas chegassem a esse ponto. E agora, descumpridas essas normas, o que se faz

4 PELLEGRINI, Josué. Análise da situação fiscal dos Estados. Brasília, Senado-Instituição Fiscal Independente, Estudo Especial 14, de 19.11.2020.

é tentar torná-las ainda mais duras – sem obviamente nenhuma garantia de que serão cumpridas, já que não se cumpriram as que estão em vigor. Repete-se a mesma ladainha de sempre. Não se cumprem as normas, e depois são endurecidas – para também não serem cumpridas”⁵.

Pouco depois, no início de 2018, ano marcado também por crise fiscal federativa, alertei que as Leis Complementares 156/2016 e 159/2017, destinadas a resolver problemas momentâneos, novamente “apagando incêndios” sem atacar as causas dos problemas, pouco resolveriam, pois os problemas voltariam a aparecer⁶.

E no final de 2018 voltam os ataques à Lei de Responsabilidade Fiscal, instituindo flexibilizações, que se materializaram principalmente na Emenda Constitucional 106 (“Orçamento de guerra”) e Leis Complementares 164/2018 e 173/2020. Triste ver que anos depois as profecias se cumprem, os problemas permanecem inalterados e as “soluções” se repetem. Mais do mesmo, como sempre.

Há que se admitir não se tratar de um problema nada novo, nem exclusivamente nacional. Já deu até título para prestigiado livro: “Essa vez é diferente: oito séculos de delírios financeiros”⁷, evidenciando que “administrar” dívidas parece ser um hábito que não vai se alterar. O que se pode almejar é uma maior responsabilidade fiscal na gestão do endividamento público, e é esse o caminho a seguir.

Fato é que o federalismo fiscal brasileiro está em crise, já há muito tempo. Talvez desde que nos tornamos uma federação. É preciso que deixemos de improvisar e pensemos em soluções, e não em enrolações. E soluções definitivas, pois estamos diante de uma questão que não é nem nunca será fácil, dada sua complexidade e das sempre presentes alterações que são cada vez mais rápidas e intensas na sociedade contemporânea. Pensar com os olhos voltados para o futuro é fundamental, deixando de lado os improvisos para resolver problemas que o passado nos traz e continuará trazendo, se não mudarmos.

5 CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 436.

6 CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 471.

7 Em tradução livre do título original da obra: REINHART, Carmen; ROGOFF, Keneth. *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Mas o primeiro passo ainda é fazer cumprir as normas de Direito Financeiro. Uma luta incessante, pois enquanto elas não forem respeitadas, não há por que alterá-las, já que o destino das novas normas será o mesmo das anteriores.

