

OS GOVERNOS E O DILEMA DO “TETO”

Como estabelecer um “freio” para a vontade de gastar e se endividar sem limites?

Coluna Fiscal – JOTA – 22.6.2023
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-governos-e-o-dilema-do-teto-22062023>

“Ter ou não ter um teto” pode ser uma decisão bastante simples quando se trata das pessoas em relação à sua moradia. O mesmo não se pode dizer dos governos em relação aos seus gastos. Nesse caso, a complexidade vai muito além dessa decisão, passando a envolver não somente o “se”, mas também o “quando”, o “como” e tantas outras questões.

O ímpeto de gastar e satisfazer as necessidades não é uma tendência própria das pessoas físicas. Atinge a todos. Inclusive e principalmente os governos. É bastante conhecida e difundida a chamada “Lei de Wagner”, nome do economista alemão Adolph H. G. Wagner (1835-1917), formulador da tese segundo a qual a dinâmica temporal dos gastos públicos tem uma tendência sempre crescente. O que deixa claro não ser um problema recente, tampouco nacional ou localizado. E, por óbvio, nada simples de ser resolvido.

Qualquer decisão sobre gasto público é sempre mais grave e complexa, pois o dinheiro “do governo” não é do governo, nem dos governantes – é de toda a sociedade. Por isso os atos envolvendo o gasto de recursos públicos são sempre mais difíceis, regulamentados e fiscalizados. O Direito Financeiro existe em função das normas que compõem o ordenamento jurídico de todo esse sistema.

Desde sempre houve uma enorme dificuldade em “frear” essa insaciável vontade de gastar sempre mais. Uma discussão que permeia o Direito Financeiro e está presente nos primórdios de sua existência. Como fazê-lo, identificar os meios e formas de melhor conduzir essa questão é um problema antigo e mundial¹.

Por vezes o tema volta ao centro do debate, como temos visto atualmente. Aqui no Brasil, desde a implementação do “teto de gastos” pela Emenda Constitucional 95, em 2016, as múltiplas e sucessivas alterações motivadas pelas dificuldades e pressões enfrentadas, que se agravaram com o período de pandemia, agora voltam à discussão com a tramitação do “novo arcabouço fiscal”, sobre o qual já escrevemos recentemente neste mesmo espaço².

Vimos que a questão também está sendo discutida nos Estados Unidos da América, com recentes controvérsias sendo divulgadas em função da necessidade de alteração do *debt ceiling*, o “teto da dívida”, instrumento antigo do regime jurídico fiscal americano de limitação da dívida pública³.

Neste ponto, é relevante abrir um parêntese para evidenciar que, no âmbito do controle dos gastos públicos, há algumas despesas que apresentam maior relevância. É o caso das despesas com pessoal, com reflexos importantes nas despesas da previdência social, e os gastos com o endividamento público. Historicamente, estão entre as que têm maior representatividade quantitativa, materializando em regra as maiores “fatias” dos orçamentos públicos, e as que mais impactam no longo prazo, evidenciando serem fundamentais para a sustentabilidade das finanças públicas de forma geral.

1 Fiz referência ao assunto na coluna “O drama de um governo ‘com teto’” (*JOTA*, 27.8.2020 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-drama-de-um-governo-com-teto-27082020>).

2 “Novo ‘arcabouço’ e expectativas de que não seja ‘calabouço’ da gestão fiscal responsável” (*Coluna Fiscal JOTA*, 4.5.2023 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novo-arcabouco-e-expectativas-que-nao-seja-calabouco-da-gestao-fiscal-responsavel-04052023>; o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 495-499).

3 FORAN, Clare. Biden signs debt ceiling deal into law, averting historic default (*CNN Politics*, 3.6.2023 – <https://edition.cnn.com/2023/06/03/politics/biden-signs-debt-ceiling-deal/index.html>); *Uol Notícias*. Biden e republicanos firmam acordo para evitar calote nos EUA, 27.5.2023, entre tantas outras referências.

A nossa Lei de Responsabilidade Fiscal, por essas razões, deu especial destaque a essas despesas, como se pode notar, com regras jurídicas específicas, rígidas e detalhadas, tanto no que se refere às despesas com pessoal como também em relação ao endividamento público.

No tema da dívida pública, os problemas tendem a ser ainda mais complicados, especialmente nos países organizados na forma federativa, como é o caso do Brasil. Isso porque, além das inúmeras questões que o tema suscita⁴, inclui também o *trade-off* entre a necessidade de limitar o endividamento dos entes federados, imprescindível para manter a responsabilidade fiscal em âmbito nacional, sem prejudicar severamente a respectiva autonomia financeira, fundamental para assegurar um legítimo regime federativo. Acrescente-se a isso a verdadeira inviabilidade da “falência” de um ente federado, que não se consegue concretizar de fato, nem teria bons resultados, dificultando a criação de instrumentos eficazes para punir os entes que não obedecem às regras de gestão fiscal responsável. O tema é tão sensível sob o ponto de vista federativo que é atribuição do Senado dispor sobre a questão, como estabelecem os incisos V a IX do art. 52 da Constituição.

Há basicamente, como já escrevi, três métodos que os Estados modernos utilizam para a fixação de limites para a dívida pública, especialmente no que se refere ao endividamento das entidades federadas (ou subnacionais) e/ou descentralizadas. O primeiro método é o estabelecimento de limites por meio de um processo de negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*cooperative approach*). Outro método é a fixação por meio de normas jurídicas preestabelecidas na Constituição ou na legislação infraconstitucional (*ruled-based approaches*). E o terceiro método é o controle feito diretamente pelo governo central, que fixa os limites do endividamento das entidades subnacionais (*direct control of the Central Government*)⁵.

O Brasil utiliza basicamente regras jurídicas para limitar o montante da dívida, e vê-se que, nesse ponto, diferentemente do que observamos

4 Remeto o leitor a meu texto “Devo, não nego: o direito financeiro e o dilema da dívida pública”, onde as inúmeras dificuldades para conceituar a caracterizar e mensurar a dívida pública são evidenciadas, publicado no livro eletrônico de acesso gratuito CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 455-460 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>.

5 CONTI, José Mauricio. Comentários ao art. 32 da LRF. In: MARTINS, Ives; NASCIMENTO, Carlos (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 277.

no sistema norte-americano, a limitação do endividamento no Brasil pecou por concentrar-se apenas nos entes subnacionais, na ânsia de resolver o grave, complexo e de difícil solução problema da dívida pública em países que adotam o regime federativo, como é o nosso caso.

Acabou deixando de lado o controle mais rígido da dívida pública federal, cujos limites não foram até hoje fixados, omitindo-se a LRF e a legislação ordinária nesse aspecto, a despeito de algumas tentativas, especialmente de autoria do então Senador José Serra, que propôs projetos nesse sentido, com destaque para o Projeto de Resolução do Senado 84/2007.

Os EUA, que também são uma federação, já têm tradição antiga nessa questão, instituindo o *debt ceiling* por meio do *Second Liberty Bond Act*, em 1917, com o qual estabelecem um limite legal para a dívida pública federal. Como se pode notar, não consegue também conter o ímpeto de gastar e se endividar, tanto que, com alguma frequência, surge a necessidade de aumentar o limite, o que exige alteração legislativa, e por conseguinte negociação com o Parlamento, como ocorreu recentemente. Situação que vem se intensificando e crescendo ao longo das décadas, e de modo mais acentuado nos últimos anos.

Em se tratando dos EUA, o problema, embora interno, assume relevância internacional, dada a importância da saúde da economia americana e o poder do dólar como moeda corrente de alcance mundial, ocupando espaço relevante na mídia em todo o planeta, e gerando algum estresse nos mercados, ante a possibilidade, ainda que remota, de um *default* do governo norte-americano.

Coloca ainda no debate questões de cunho ideológico, uma vez que os economistas mais ligados à esquerda do espectro político e os integrantes do Partido Democrata tendem a ser mais flexíveis e admitir com mais facilidade os alargamentos nos limites da dívida, ao passo que o Partido Republicano e os economistas alinhados à direita politicamente pugnam por um maior enxugamento das despesas públicas, e por conseguinte são avessos a aumentos no endividamento. São razões de sobra para dar maior calor aos debates e acirrar os ânimos em decisões que em princípio deveriam ter um teor técnico mais acentuado⁶.

6 LAWDER, David; SULLIVAN, Andy. Debt ceiling deal ignores US debt time bomb (*Reuters*, 5.6.2023 – <https://www.reuters.com/world/us/debt-ceiling-deal-ignores-us-debt-time-bomb-2023-06-05/>).

Aqui no Brasil esse debate também está presente, pois, na tramitação do projeto de “novo arcabouço fiscal”⁷ (PLP 93/2023), boa parte das normas se relaciona com o controle dos gastos públicos, tanto no âmbito das despesas públicas quanto no endividamento do setor público. E as maiores dificuldades concentram-se justamente em dosar corretamente o aumento na flexibilidade permitida à expansão dos gastos com a restrição mais ou menos intensa da dívida pública.

Sabe-se que a diferença entre o remédio e o veneno é a dose. Vamos esperar que dessa vez acertem!

⁷ Em 30.8.2023 foi aprovada a Lei Complementar 200, que instituiu o novo regime fiscal.

