

A PEC EMERGENCIAL ACENDE UMA ESPERANÇA PELA SUSTENTABILIDADE FISCAL

Coluna Fiscal – JOTA – 25.3.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-pec-emergencial-acende-uma-esperanca-pela-sustentabilidade-fiscal-25032021>

No último dia 15 de março entrou em vigor mais uma emenda constitucional que modifica importantes dispositivos diretamente ligados ao Direito Financeiro. Chega a impressionar a quantidade de alterações constitucionais nos últimos tempos em matéria de Direito Financeiro. Não há como deixar de notar que isso se deve a importância cada vez maior e determinante do Direito Financeiro na agenda nacional, para o país e para a sociedade. Mas nunca é bom ver que, sendo função do ordenamento jurídico dar segurança jurídica, essas frequentes alterações em nada colaboram para isso.

Chega ao fim a tramitação da chamada “PEC Emergencial” (PEC 186/2019) com a promulgação da Emenda Constitucional 109, que altera uma multiplicidade de artigos da Constituição, essencialmente voltados a regular questões de finanças públicas.

Só o nome “emergencial” já denota a inadequação da utilização de alterações constitucionais, já que a Constituição deve ser o mais estável possível, e ajustes frequentes e de aplicação temporária vão na contramão do que se espera da mais importante norma de um Estado. Já é difícil aceitar que muitos dispositivos, e o Direito Financeiro é repleto de exemplos,

estão no Ato das Disposições “Transitórias” de uma Constituição que já passou dos 30 anos de idade...

Também há que se notar e lamentar a cada vez mais intensa minuidência do texto constitucional, cujo objetivo deveria ser regular aspectos essenciais da organização do Estado, limitando-se ao máximo às normas materialmente constitucionais. Mas o que se vê, qualquer que seja o governo, é o acréscimo de detalhes cada vez mais específicos, trazendo ao texto da Constituição regramentos que se assemelham em conteúdo ao de decretos e portarias. Para depois não serem obedecidos, ficando relegados à vontade do aplicador e julgador do momento, que vai lhes dar ou não vigência consoante ampla liberdade de interpretação do “princípio” que lhe aprouver.

Enquanto isso, a segurança jurídica fica cada vez mais distante, o Direito se desmoraliza e perde sua razão de ser, sendo cada vez mais difícil levar o Direito Financeiro a sério.

A análise da Emenda Constitucional 109 permite identificar uma ampla gama de temas de Direito Financeiro que passam a ter novas regras. Dívida pública, despesas com pessoal, fundos públicos, calamidade pública, auxílio emergencial, benefícios fiscais e outras questões compõem um conjunto de modificações que exigem detida análise e muito há que se falar e escrever a respeito, não sendo possível abordá-las todas de uma só vez.

Uma das poucas alterações de natureza duradoura, e voltada ao longo prazo, merece destaque: a preocupação com a sustentabilidade da dívida pública. À margem das alterações imediatistas, cujo objetivo é “apagar o incêndio” causado pela pandemia, essas novas regras sobre a dívida pública têm perspectiva intergeracional.

Dentre as várias modificações constitucionais voltadas a superar as dificuldades geradas pela pandemia, não é de se espantar que essas novas normas tenham sido as menos divulgadas, e que mereceram menor atenção. Evidenciam a sempre presente predileção pelas ações de curto prazo em detrimento daquelas que são efetivamente voltadas a corrigir os rumos e resolver os problemas de forma definitiva e segura. Razões suficientes para chamar a atenção para elas, e dar-lhes a devida dimensão de importância.

A inserção do inciso VIII no art. 163 da Constituição foi expresso em prever, entre as funções da lei complementar que dispõe sobre finanças públicas, regular a sustentabilidade da dívida, especificando indicadores de sua apuração, compatibilidade dos resultados fiscais com a

trajetória da dívida, medidas de ajuste e uma série de providências que exigem atenção para o comportamento do endividamento público.

Mas não só. Inseriu-se também o art. 164-A, exigindo de todos os entes federados a condução de suas políticas fiscais de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, além de se dar nova redação ao art. 165, § 2º, estabelecendo, entre as funções das leis de diretrizes orçamentárias, compatibilizar as diretrizes da política fiscal com a trajetória sustentável da dívida pública. Sem contar outros dispositivos que, ao longo da emenda, indiretamente protegem a sustentabilidade fiscal, como os que restringem despesas e renúncias fiscais.

Em um momento de crise aguda, em que as normas de responsabilidade fiscal estão em xeque, e a todo tempo o que se vê são aberturas para que sejam flexibilizadas, toda regra que venha resgatar os princípios da gestão fiscal responsável é sempre bem-vinda.

Conduzir com responsabilidade as finanças públicas é fundamental para o desenvolvimento nacional, e a ação planejada e transparente, alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal, está em estreita ligação e harmonia com a sustentabilidade fiscal. Somente com planejamento adequado é possível exercer alguma forma de previsão estratégica e operacional sobre o volume, a composição e o cronograma de pagamentos da dívida pública, e não há como viabilizar planejamento orçamentário do setor público sem a adequada gestão da dívida¹.

A ideia de sustentabilidade incorpora a preocupação com as futuras gerações, e está cada vez mais enraizada na cultura das sociedades modernas. Pessoas, empresas e o poder público já se conscientizaram – ou deveriam se conscientizar – da necessidade de tomar decisões hoje pensando no amanhã. E isso vale para todas as áreas, sendo conhecidas as ações em matéria ambiental, e não poderia deixar de ser diferente nas finanças públicas, onde a dívida pública tem papel determinante nesse campo. As ações de hoje em matéria de finanças públicas devem ser pensadas tendo em vista as consequências futuras daqueles que vão pagar a conta e arcar com as consequências, positivas ou negativas, dos gastos, investimentos, endividamento e toda sorte de ações na gestão dos recursos públicos.

1 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel L. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Dívida pública. Série Direito Financeiro. São Paulo: Blucher, 2019, p. 319.

As futuras gerações têm direito a uma economia equilibrada, uma decorrência do princípio da igualdade entre os cidadãos, como bem exposto por Luís Felipe Arellano, impondo aos gestores, especial cuidado com recursos oriundos de endividamento, que devem ter atenção na análise de custo-benefício².

A boa gestão das finanças públicas, por todos os seus instrumentos, entre os quais o endividamento se destaca, por ser o que mais exige responsabilidade em seu uso, é imprescindível para manter o bom funcionamento da economia. Não se pode abrir mão da dívida pública como fonte de recursos úteis e necessários para promover o desenvolvimento; ao mesmo tempo, mau uso ou abuso produz consequências que se projetam no futuro, no mais das vezes prejudicando aqueles que não se beneficiaram das decisões nem delas participaram – uma inaceitável injustiça intergeracional.

Evidentemente não é nada simples estabelecer o conceito de sustentabilidade, e mais ainda no âmbito das finanças públicas, mas as ideias gerais que se podem ter a respeito do tema dão parâmetros que ajudam a compreendê-lo.

O economista Carlos Lustosa da Costa é simples e direto ao dizer que “[a] dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal”, para em seguida expor as complexidades que o conceito envolve e as dificuldades em se efetivar objetivamente como calculá-lo e aplicá-lo³.

A jurista Andressa Torquato Fernandes, fundada no ordenamento jurídico vigente e em decisões do Supremo Tribunal Federal, destaca a posição da sustentabilidade fiscal como princípio da ordem jurídica e evidencia sua importância para a concretização dos direitos fundamentais, asseverando que “o princípio da sustentabilidade fiscal visa um estado ideal de coisas por meio do qual se preserve a capacidade do Estado de financiar o cumprimento das prestações que lhe foram atribuídas pela

2 ARELLANO, Luís Felipe V. O problema da representação das futuras gerações no endividamento público: repercussões para o princípio jurídico de equilíbrio intergeracional. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Dívida Pública. Série Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 337-361.

3 COSTA, Carlos Eugênio E. Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. SILVA; CARVALHO; MEDEIROS (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p. 81.

Constituição Federal, assegurando, de maneira progressiva e sustentável, a concretização dos direitos fundamentais”, e mostra assim que a preservação da capacidade financeira do Estado é condição necessária para que existam recursos capazes de assegurar a concretização dos direitos que cabe ao Estado prover⁴.

Essas disposições inovadoras da Emenda Constitucional 109 incorporam regras voltadas a manter uma gestão sustentável das finanças públicas, especialmente no que tange à dívida, como se pode constatar do art. 163, VIII, já citado, em que se vê a determinação para que a lei complementar disponha expressamente sobre informações e condutas que orientam as ações governamentais nesse sentido.

A inserção de uma nova função na LDO, de forma expressa, determinando que a as diretrizes da política fiscal e respectivas metas sejam coerentes com a trajetória sustentável da dívida, cria mecanismos balizadores para elaboração de orçamentos públicos alinhados com o planejamento orçamentário dos entes federados, que não podem conduzir os gastos públicos em desacordo com o princípio da sustentabilidade fiscal.

Ainda que não se tenha chamado a atenção para esse ponto, evidencia-se estar a sustentabilidade fiscal no centro das atenções, pelas várias disposições voltadas a limitar despesas públicas, quer na forma direta, quer indiretamente, por meio dos “gastos tributários” decorrentes de benefícios fiscais (ar. 4º da EC 109), associadas a outras que constam do longo texto da Emenda Constitucional 109.

O que permite, em se levando desta vez a sério o que consta do seu texto, e na expectativa que dessa vez será diferente, vislumbrar uma luz no fim do túnel, que já está longo o bastante.

Só resta esperar – do verbo esperarçar, como nos ensinou Mário Sérgio Cortella.

4 “Na verdade, a preservação da capacidade financeira do Estado, visada pelo princípio da sustentabilidade fiscal, é condição *sine qua non* para a concretização dos direitos fundamentais. Se não há recursos financeiros, não há condições materiais para a concretização de direitos. Neste sentido, atuar de modo a comprometer a capacidade financeira do Estado corresponde a violar, de uma só vez, todo o conjunto de direitos fundamentais que ao Estado compete prover, uma vez que, na atualidade, não existem direitos que possam ser assegurados sem recursos financeiros para tanto” (FERNANDES, Andressa G. T. The constitutional principle of fiscal sustainability. BAUMS, REMSPERGER, SACHS und WIELAN. *Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. p. 439-462).

