

FEDERALISMO FISCAL E(M) CRISE

Pandemia coloca em xeque as já difíceis relações financeiras na nossa Federação

Coluna Fiscal – JOTA – 21.5.2020

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/federalismo-fiscal-em-crise-21052020>

A organização dos Estados no modelo federativo, cuja origem remonta ao surgimento dos Estados Unidos da América, foi e continua sendo um engenhoso e eficiente modelo que permite um melhor funcionamento da administração pública para muitos países, especialmente aqueles que tem grande extensão territorial, como é o caso do Brasil.

O Brasil, por ocasião da Proclamação da República, adotou clara e explicitamente a forma federativa de governo, e de forma permanente, estando entre as cláusulas pétreas na atual Constituição, inalterável ainda que por emenda constitucional.

Necessário, portanto, conviver com essa forma de organização do Estado, e buscar aperfeiçoamentos que permitam torná-la cada vez melhor, ainda que, como muitas soluções boas e úteis, não deixa de ter seus problemas.

Esse é um vasto campo ainda não devida e completamente explorado no âmbito das finanças públicas e, por consequência, do Direito Financeiro

Adota também o Estado brasileiro uma rígida separação de poderes, outra cláusula pétrea, e mais um aspecto que causa alguns transtornos, apesar da essencialidade para nosso Estado Democrático de Direito. Também exige aperfeiçoamentos constantes para permitir o bom

funcionamento da administração pública, e fiel cumprimento da exigência constitucional de convivência harmônica.

São poucos os Estados em todo o mundo que associam formas rígidas de separação territorial e funcional do poder, como é o caso do Brasil, o que nos torna responsáveis, muitas vezes, por estar à frente na busca de soluções para vencer os desafios desse modelo de organização do Estado, especialmente quando as dificuldades aparecem.

E é o que se tem visto recentemente no enfrentamento dessa gigantesca crise causada em razão de uma pandemia.

São vários os aspectos que têm gerado conflito federativo e entre os poderes, razão pela qual limitarei a discussão a algumas questões financeiras, evidenciando dificuldades que estão a exigir soluções.

A competência legislativa e de atribuições em matéria sanitária, por exemplo, como se pode notar, tem se mostrado caótica. A Constituição prevê competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal em matéria de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), e competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II). A Lei 8.080/1990 e normas infralegais delimitaram atribuições, outras normas foram editadas para atender a questão específica do enfrentamento da atual emergência sanitária (Lei 13.979/2020), e o STF já decidiu cautelarmente sobre o tema (MC-ADI 6.341/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 24.3.2020). Mesmo assim, constata-se grande insegurança jurídica nessa questão, evidenciando a fragilidade do ordenamento jurídico, que não consegue dar resposta satisfatória para a sociedade naquilo que é uma de suas principais funções.

Mas em matéria financeira, aspecto que se pretende abordar, as questões sempre se mostram mais graves, não menos complicadas e de difícil solução – como é de se esperar.

Além da complexidade no compartilhamento de recursos e atribuições em matéria de saúde, mais intensa tem sido a dificuldade de os entes federados fazerem frente às suas despesas nesse período de pandemia, com a exigência de maiores gastos não só na área da saúde, mas também da assistência social, com o socorro aos mais necessitados para o enfrentamento da crise econômica que se inicia, e só tende a se agravar.

Aumenta a necessidade de cooperação financeira em nossa Federação, e as relações financeiras entre os entes federados no Brasil, há décadas, tem sido conflituosa.

As múltiplas formas de assegurar a indispensável autonomia financeira dos entes federados, em uma Federação que abrange milhares de unidades, entre Municípios, Estados e a União, com uma extremamente complexa rede de distribuição de competências arrecadatórias e partilhas de receitas, bem como divisão de atribuições, e operacionalização de políticas públicas interfederativas, não é nada simples. E fazem do federalismo cooperativo brasileiro um desafio permanente para manter-se em funcionamento e em busca de um modelo ideal.

Evidente que em muito ajudaria uma reforma “tributária” (que deveria ser, na verdade financeira, uma vez que as relações financeiras entre os entes federados importam mais do que as relações entre os fiscos e os contribuintes, e são de mais difícil solução e consenso). Uma medida que se discute desde a promulgação da Constituição, há mais de 30 anos, está permanentemente na agenda nacional, mas que parece longe de se concretizar.

O redesenho do nosso federalismo fiscal em busca de soluções ficou claro nos últimos tempos, ante o agravamento da crise econômica, à qual se somou a crise sanitária e a política, na tentativa de reestruturação das relações financeiras interfederativas.

Um grande avanço para estabilizar as relações financeiras interfederativas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que recentemente completou 20 anos de vigência¹, o que só foi possível pelo prévio ajuste nas contas públicas dos entes federados, com a renegociação das dívidas (Lei 7.976/1989), e uma sucessão de ajustes nas contas dos entes federados, com refinanciamentos, flexibilizações e reestruturações, que nunca cessaram. Vieram a Lei 8.727/1992, a Resolução CMN 162/1995, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – o PAF (Lei 9.496/1997), evidenciando um esforço para deixar as contas dos entes federados minimamente em ordem, criando as condições que permitissem a implementação de uma legislação capaz de impor um regime de gestão fiscal responsável, como a LRF.

Mesmo assim, não obstante o avanço obtido, com o fim do caos anteriormente reinante, nota-se a dificuldade não só em seguir em frente mais, mas também em manter os avanços já conquistados. Especialmente

1 Sobre o tema, veja-se a coluna de Marcus Abraham do último dia 7 de maio, *20 anos da LRF: o passado, o presente e o futuro* (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-20-anos-da-lrf-o-passado-o-presente-e-o-futuro-07052020>).

em razão das questões envolvendo a dívida pública, tema altamente sensível em matéria federativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem sendo frequente e constantemente atacada, quer por instrumentos de contabilidade criativa, que contornam as restrições impostas, ou mesmo por interpretações lenientes dos operadores e controladores, e que transformam a solidez de suas normas em verdadeiro queijo suíço, repleto de buracos e furos.

Um ataque incessante que consegue atingir a própria lei, por modificações em seu texto flexibilizando as regras já fragilizadas, como a Lei Complementar 156, de 2016, que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, a Lei Complementar 159, de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei Complementar 164, de 2018, são exemplos dessa atenuação do rigor da lei. E até mesmo alterações na própria Constituição Federal, como a mais recente, com a Emenda 106, de 2020, que permitiu, ainda que temporariamente, o descumprimento da “regra de ouro” (CF, art. 167, III), além de outras limitações às despesas e ao endividamento. Sem contar as interferências por decisões judiciais, como a flexibilização na interpretação de vários artigos da LRF na medida cautelar da ADI 6.357-DF, ocorrida em 29 de março.

Nessa linha, pouco antes da eclosão da pandemia, o Poder Executivo Federal apresentou mais um projeto no sentido dos ora mencionados, o PLP 149/2019, apelidado de “Plano Mansueto”². Nova tentativa de promover ajustes nas relações financeiras da federação, por meio da facilitação de crédito aos entes federados em dificuldades, com o compromisso de tomarem medidas que assegurassem o retorno do equilíbrio fiscal e aumento da transparência fiscal, além de outras medidas.

Durante as discussões, foi “atropelado” pela crise decorrente da pandemia, e outro projeto de lei, o PLP 39/2020, voltado a regular as relações federativas em situações de calamidade pública, coordenando as ações a serem tomadas pelos entes federados em matéria de saúde e assistência social, entrou na pauta, e passaram a ser analisados conjuntamente.

Está-se diante, mais uma vez, de proposta de alterações que atinjam a Lei de Responsabilidade Fiscal, e tentam ajustar as relações financeiras entre os entes da federação, por meio do “Programa Federativo

2 Em referência ao Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, idealizador do projeto.

de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, resultante da apreciação conjunta dos mencionados projetos de lei. Novamente teremos – pelo menos dessa vez por uma razão visivelmente mais justa – reestruturações de operações de crédito, auxílios financeiros da União aos entes subnacionais, suspensão da execução de garantias de dívidas refinanciadas, além de outras flexibilizações e atenuações das regras de gestão fiscal responsável.

Diante de um quadro que parece não se alterar, pois há décadas tenta-se fazer com que os entes da federação atuem de forma fiscalmente responsável, mas vê-se que sem sucesso, dados os constantes ajustes “quebra-galho” que se mostram recorrentes, sobrevém esta crise de proporções gigantescas, e não deixa outras alternativas senão a flexibilização das regras fiscais.

E em situações de crise fiscal e federativa como a atual, é preciso agir rápido, como recomenda a OCDE, relaxando-se, se o caso, algumas restrições fiscais e concedendo auxílios a pessoas e empresas, mas sem deixar de observar as boas práticas fiscais, e com coordenação entre as várias esferas de governo³.

E, além da responsabilidade possível na gestão fiscal, a cooperação federativa continua sendo fundamental, pois, como bem colocado recentemente pelo Min. Ricardo Lewandowski, o “federalismo cooperativo, longe de ser mera peça retórica, exige que seus integrantes se apoiem mutuamente, deixando de lado as divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes. A grave crise sanitária e econômica na qual nos debatemos atualmente demanda juízo, ponderação e responsabilidade de todos”⁴.

Caso contrário, alongar-se-á indefinidamente o prazo para alcançarmos o ideal de uma Federação em que seus membros sejam financeiramente autônomos e atuem de forma cooperativa, como prevê a Constituição.

3 *Covid-19 and fiscal relations across level of governments*. OECD, 2020.

4 Covid-19 e federalismo, *Folha de S.Paulo*, 22.4.2020.

