

Gestão fiscal e federativa no Brasil

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/Universidade de Lisboa

Leonardo Ribeiro

Economista e analista do Senado

Láís Khaled Porto

Advogada, mestra e doutoranda em Direito Constitucional

A crise fiscal no Brasil tem uma dimensão federativa que representa janela de oportunidade para reformas, como, aliás, no resto do mundo está se rediscutindo regras fiscais, e até mesmo os paradigmas que as norteavam.¹ Não se trata apenas de mudar conceitos fiscais e econômicos, como será preciso transformar novas regras e padrões em comandos legais.²

O relacionamento entre as três esferas de poder e entre as milhares de suas unidades está bastante debilitado no Brasil, sendo consensual que faltam coordenação e colaboração. Iniciativas nesse sentido voltaram a ser discutidas por conta da emenda constitucional, patrocinada pelo governo federal, que pretende criar um Conselho Fiscal da República (CFR), formado pelos chefes dos poderes, com o objetivo de “coordenação da política fiscal e preservação da sustentabilidade financeira da Federação”.³

Os mesmos que defendem essa proposta de conselho superior nunca ajudaram a tirar do papel (talvez até tenham evitado) outro órgão colegiado, já criado em lei complementar,



mas que nunca foi instalado e entrou em funcionamento, pois falta a lei ordinária federal para o regulamentar. É o caso do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁴ Sua previsão foi uma iniciativa inovadora, introduzida naquela lei pela Câmara dos Deputados, mas que, depois, nunca apreciou o projeto de regulação enviado pelo presidente da República, poucos meses depois de editada a lei.⁵

É bom diferenciar bem, de um lado, a tentativa de gestão fiscal e articulação federativa muito mais no campo da prática do que da política, que é o objeto do CGF (não regulamentado), do que seria, de outro lado, a ideia nova de que a política fiscal fosse pactuada e definida por um colegiado de chefes de poderes, caso do projeto do CFR (ainda a ser aprovado). São objetivos e representantes bem distintos. No caso do CGF, se está mais voltado para a regulamentação, a prática e, sobretudo, a tentativa de melhor articular entes federativos e os poderes que os constituem, e por isso é previsto que

seja composto por representantes – e não por chefes de governos e órgãos. No caso do CFR, a pretensão ascende para tratar da política fiscal e para buscar algo sem definição precisa no direito, nem mesmo na economia, embora seja jargão mais comum nas instituições bancárias: a “sustentabilidade financeira”. Ao que parece, teria a pretensão de formar um quarto poder da República, paralelo à clássica tripartição, e se sobrepõe ao Conselho de nome similar, há tempo previsto na LRF e nunca retirado do papel.⁶

No atual contexto de desarticulação federativa, pode interessar resgatar a motivação que levou o relator da LRF, deputado Pedro Novaes, a prever a criação do CGF, não apenas como um tributo à história, mas sobretudo para se melhor compreender as funções e a necessidade de um órgão de articulação (e não de imposição) federativa.⁷ De fato, foi introduzido naquela lei como emenda do Poder Legislativo inspirado na Advisory Commission on Intergovernmental Relations (U.S. Acir), órgão federal, bipartidário, criado em 1959, para aperfeiçoar a efetividade do sistema federal americano por meio de uma maior cooperação entre governos nacional, estadual e local, e extinto em 1996.⁸

Ampliação de escopo

Com o fim da II Guerra Mundial, o escopo de atuação do Estado norte-americano se ampliou diante dos desafios econômicos e sociais que se apresentaram, potencializados pelo crescimento populacional. Na administração do presidente Truman, a Comissão para Organização do Po-

Se crise abre oportunidades, e se já está em marcha um processo de revisitar teorias e referenciais, parece questão de tempo para o Brasil rever suas regras fiscais

der Executivo Federal (“First Hoover” Commission) produziu documentos e estudos sobre organização federativa, revisados na presidência de Eisenhower por comissão temporária composta por membros nomeados pelo presidente e pelo Congresso, a Kestenbaum Commission. Foi com base nas recomendações dessa Comissão que o parlamento americano aprovou a Lei nº 86.830/1959, criando a Acir, para tratar de questões federativas entre os três níveis de governo: federal, estadual e local.

De acordo com a lei instituidora, a Comissão norte-americana assumiu as seguintes competências:

- i. deliberar sobre questões problemáticas na Federação;
- ii. servir como fórum de debates sobre as transferências financeiras do governo federal;
- iii. prover assistência técnica aos poderes Legislativo e Executivo do governo federal na revisão de propostas de lei que impactassem o sistema federalista;
- iv. recomendar funções, responsabilidades e receitas entre os níveis de governo;
- v. promover métodos de coordenação e simplificação de leis e práticas administrativas para ordenar e reduzir a competitividade fiscal nos três níveis de governo, bem como a carga tributária.

Tais competências se assemelham consideravelmente àquelas propostas para o CGF, mas guardam consideráveis diferenças em comparação com o proposto pela PEC do Pacto Federativo, que inclui o monitoramento dos orçamentos, inclusive quanto à sua execução e atuação, mais do que como órgão de apoio e de composição de controvérsias, como mecanismo de controle.

Outro ponto que merece atenção é a composição de tais órgãos. A Acir contava com 26 membros, sendo: seis parlamentares do Congresso Nacional (três de cada casa), quatro governadores, três parlamentares estaduais, quatro prefeitos, três oficiais de condado, três cidadãos e três representantes do Poder Executivo federal. Portanto, dos 26 membros, nove representavam o governo nacional e 14 representavam estados e governos locais.

Esse balanço mostra a vantagem decisória em favor dos subnacionais. O Poder Executivo, por sua vez, com 14 membros, detinha maioria no colegiado. Assim, as decisões do Poder Executivo e dos governos subnacionais tinham maior peso.

Na proposta brasileira da LRF, por sua vez, não há previsão detalhada quanto à composição, tão somente a participação dos três poderes, do Ministério Público e de

entidades técnicas representativas da sociedade. Já pela PEC do Pacto Federativo, os únicos parlamentares seriam os presidentes da Câmara e do Senado, que se uniriam ao presidente da República, presidente do Supremo Tribunal Federal, presidente do Tribunal de Contas, três governadores e três prefeitos – o que já apresenta, de início, algumas claras inconformidades, notadamente (i) o fato de a participação dos presidentes das Casas Legislativas federais não significar uma automática adesão das mesmas ao decidido pelo Conselho; e (ii) da presença do presidente do STF não garantir que as medidas adotadas não serão judicializadas – e, ainda, ferir a imparcialidade do Judiciário,

notadamente considerando-se o seu papel institucional de árbitro da Federação, que o levará a apreciar os conflitos que não se resolverem no âmbito do Conselho Fiscal (artigo 102, inciso I, alínea f, CF/88).

Outra diferença interessante entre a U.S. Acir e os modelos propostos para o Brasil é a relativa independência governamental daquele órgão norte-americano. Embora reconhecida como uma comissão permanente, suas atividades eram financiadas por contribuições governamentais ou privadas (de universidades e centros de pesquisa, por exemplo), o que impulsionava o órgão a buscar resultados para continuar sendo beneficiado. Por essa razão, boa parte dos recursos

era direcionada para promoção de ações derivadas das recomendações que da comissão.

Nesse contexto, os trabalhos da Acir foram muito relevantes de 1960 a 1980, período no qual o número de programas federais de suporte a estados e governos locais cresceu de 132 para mais de 500, o que, em termos financeiros, significou aumento de US\$ 7 bilhões para US\$ 90 bilhões no orçamento destinado a esses programas. Com o tempo, os Estados Unidos passaram por mudanças políticas, econômicas e sociais. Intensificou-se a polarização partidária e a dinâmica das relações intergovernamentais passou de uma situação de cooperação para competição entre os governos subnacionais. Após 37 anos (1959-1996), as mudanças históricas e a vulnerabilidade política levaram à extinção da U.S. Acir, sendo improvável sua recriação de forma comparável ao que foi ao longo dos anos em que esteve vigente. Mesmo extinta, cabe lembrar que ainda influencia as relações intergovernamentais em alguns estados norte-americanos, que se espelharam na experiência do extinto órgão federal para criar suas próprias Acirs – algumas ainda vigentes.

Desde o fim da Acir, os EUA passam por um processo de “desinstitucionalização” da coordenação intergovernamental. As instituições de cooperação fiscal se enfraqueceram e, hoje, cada unidade federativa administra os orçamentos com estratégias próprias. O governo federal americano passou a descentralizar competências para governos subnacionais sem

Figura 1 Composição por ente público (U.S. Acir)

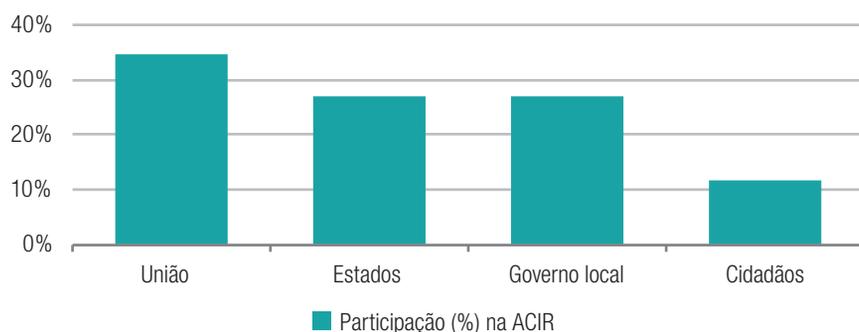
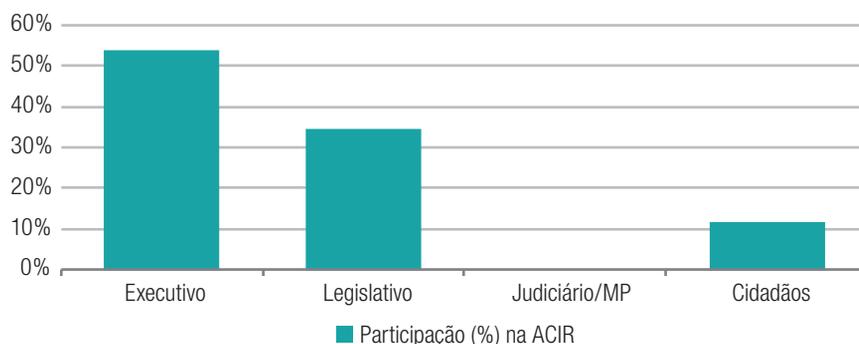


Figura 2 Composição por poder/público



Fonte: M-146 (1969).

as respectivas fontes de recursos, ao mesmo tempo em que praticava unilateralmente o corte de verbas de programas de transferências intergovernamentais – o que não se diferencia muito da situação brasileira. Em contraposição, governos estaduais e locais tentam empurrar os custos dos seus programas para a esfera federal, transformando o federalismo americano em um sistema “salve-se quem puder”.

É preciso não confundir objetos e objetivos. Neste momento, o foco deveria ser a articulação federativa, que está seriamente abalada pelo impacto da pandemia da Covid-19. Não era de se esperar que, sendo a saúde a ação pública mais descentralizada e relevante que se tem no Brasil, a crise levasse a esgarçar os desequilíbrios e os conflitos federativos. Isso foi potencializado pela opção confessa e deliberada do governo federal de negar a pandemia e conseqüentemente não liderar e muito menos coordenar o seu enfrentamento.

Se crise abre oportunidades, como diz o dito popular, e se já está em marcha um processo de revisar teorias e referenciais, parece questão de tempo para o Brasil rever o seu regimento fiscal. Normas foram sendo adotadas em diferentes momentos e atos, ora no corpo constitucional, permanente ou transitório, em lei complementar, resolução do Senado ou lei ordinária. Outras normas nunca foram sequer apreciadas, como o CGF, a limitação da dívida federal e a crucial lei geral de orçamentos e contabilidade. Se a distorção inevitável desse processo era a falta de coerência e consistência entre as regras fixadas em tão distintos instrumentos legais, agora aparecerá a ina-

dequação ou a insuficiência para as necessidades de um novo tempo, inclusive com uma governança pública cada vez mais digital. Será preciso simplificar as normas orçamentárias e as regras fiscais e um bom caminho inicial será criar um conselho de gestão fiscal, com representação federativa e com credibilidade técnica, para construir o consenso em torno da reforma fiscal.

Enfim, um dos grandes legados que um conselho fiscal pode deixar para o país é a instituição de um sistema de coordenação da política fiscal adotada pelos três níveis de governo.⁹ A necessária coordenação não pode ser confundida com a criação de órgão que paira por cima da Federação e da democracia, para ditar os rumos da política fiscal do país, mas deve-se pensar, sim, no modelo da Acir, marcado pela harmonização da gestão fiscal entre os entes da Federação e disseminação de boas práticas em matéria de política fiscal. ■

¹Ver, entre outros, discurso de Vitor Gaspar, do FMI, “Future of fiscal rules in the Euro Area”, 28/1/2020 (disponível em: <<https://tinyurl.com/y8hw99w9>>) e Olivier Blanchard, Alvaro Leandro e Jeromin Zettelmeyer, “Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards”, Feb. 2021 (disponível em: <<https://tinyurl.com/ybqhs2ze>>).

²É interessante como essa perspectiva foi analisada por Louis Kaplow, “Rules versus standards: An economic analysis”, 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybnnejv>>.

³A PEC 188/2019, do Senado, no seu artigo 135-A, propõe que o Conselho seja composto pelos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do STF e do TCU, além de três governadores e três prefeitos. Caberia a este colegiado verificar o cumprimento das exigências constitucionais e legais referentes à disciplina orçamentária e fiscal, bem como expedir recomendações, fixar diretrizes e difundir boas práticas para o setor público.

⁴É interessante atentar ao previsto na LRF (integral em: <<https://tinyurl.com/nenuwam>>):

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho”.

⁵Para resgatar memorial da elaboração da LRF e das origens do CGF, ver José R. Afonso, “Responsabilidade fiscal no Brasil: uma memória da lei”, FGV Projetos, 2010. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybr6sq99>>.

⁶Entre inúmeras críticas, ver Fernando Scaff e Onofre Batista Jr., “PEC 188 quer transformar TCU em um tribunal de contas da Federação”, *Conjur*, 5/3/2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y7qse6w3>>.

⁷O tema já tinha sido tratado nesta revista, por José Afonso e Leonardo Ribeiro, em “Um Conselho para Responsabilidade Fiscal”, agosto de 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2bt3d8x>>.

⁸Sobre Acir, entre outros, ver Richard Cole, “The state of state advisory commissions on intergovernmental relations: Do they continue to have a role in the U.S. Federal System?”, *Toronto Meeting Paper*, 2009, e M-46. The Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1969.

⁹A defesa da institucionalidade dos conselhos é bem sintetizada em Xavier Debrun e Tidiane Kinda, “Strengthening post-crisis fiscal credibility: Fiscal councils on the rise, a new dataset”, FMI, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybchcwck>>.