

## Securitização da dívida ativa enfraquece a responsabilidade fiscal



**Júlio Marcelo de Oliveira**  
procurador junto ao TCU

Quem viveu o período de elevada inflação no Brasil experimentou na pele

todos os danos que a inflação traz para a economia e a sociedade, com a desorganização das cadeias produtivas, a perda de referências de preços relativos, a corrida por bens de raiz ou moeda, aversão ao risco, inibição de investimentos etc.

No campo das finanças públicas, embora a inflação possa trazer um alívio imediato no caixa do Estado, uma vez que há aumento nominal da receita e depreciação dos compromissos com salários e fornecedores, os efeitos são majoritariamente deletérios, especialmente quanto ao planejamento e ao controle. Tanto o planejamento das ações governamentais como o controle de seus resultados são agudamente afetados negativamente pela inflação.

Após sucessivos planos econômicos malogrados na tentativa de estabilizar a economia e controlar a inflação, finalmente sobreveio, em 1994, o Plano Real, conjunto de medidas econômicas que foram bem sucedidas no objetivo de dotar o país de uma moeda estável. Da estabilidade inicialmente ancorada no valor do câmbio, o real, após a crise cambial de 1998, passou a ter no equilíbrio fiscal seu lastro, seu fator de credibilidade.

Nesse cenário, é preciso que os atores econômicos percebam o governo como fiscalmente responsável e apto a administrar sua dívida segundo sua conveniência, incluída a capacidade de paulatinamente reduzi-la, se assim o quiser. Se em algum momento os atores econômicos passarem a enxergar a dívida pública como fora de controle, se estimarem que o governo perdeu sua capacidade de administrá-la e que ela adotou uma trajetória de crescimento inevitável e insustentável, a credibilidade da moeda se dissolverá, os agentes econômicos procurarão condutas defensivas, tal como adquirir moeda forte. O real, rejeitado, perderá valor.

O equilíbrio das contas públicas é, pois, fundamental para o bom funcionamento da economia e para a criação de um ambiente de segurança e estabilidade econômica, no qual possa ter lugar um ciclo virtuoso



---

de crescimento baseado em investimentos movidos pela confiança no futuro.

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal fez do equilíbrio das contas públicas um bem jurídico tutelado, um interesse coletivo protegido pelos diversos limites e proibições constantes da LRF, guardado primordialmente pelos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, mas também pelos demais órgãos de controle do Estado.

Nos termos de seu artigo 1º, parágrafo 1º, a responsabilidade na gestão fiscal “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio atual e futuro das contas públicas”.

O pilar central da LRF é o compromisso intertemporal entre mandatos sucessivos de modo que os gastos e o endividamento feitos por uma gestão não inviabilizem a realização dos gastos públicos necessários e devidos nos períodos sucessivos nem comprometam a estabilidade da economia.

Com os pés bem fincados nesse arcabouço histórico e nesse objetivo primordial da LRF, aqui examinados em brevíssimas linhas, vamos analisar o crônico problema da dívida ativa dos entes da federação e a compatibilidade de sua securitização com os princípios da responsabilidade fiscal.

Todas as unidades da federação sofrem com o problema da frustração de receitas por motivo de inadimplemento de parcela das obrigações tributárias impostas aos contribuintes. Tais valores, respeitado o rito legal previsto para a constituição do crédito tributário e esgotadas as medidas iniciais de notificação do contribuinte inadimplente, são inscritos na dívida ativa do ente federado, ao lado de outros créditos derivados de relações jurídicas de outra natureza.

Tais créditos têm, historicamente, percentual de recuperação modesto quando cotejado com o estoque acumulado, que inclui valores antigos que jamais serão recuperados, como os devidos por empresas já há muito encerradas.

Apesar de baixo o percentual de recuperação, quando comparado com o volume em estoque, o fluxo de caixa decorrente dessa recuperação não chega a ser desprezível, constando nos orçamentos públicos como uma das fontes de receitas para as despesas autorizadas em cada orçamento.

Dessa forma, mesmo se tratando de créditos derivados de fatos geradores já passados, há uma expectativa de arrecadação futura, fundada no comportamento histórico dessa recuperação de créditos, para a qual se estabelecem despesas públicas futuras por meio do orçamento do ente.

Como o crédito tributário é considerado bem público indisponível, irrenunciável e negociável, não podendo, pois, ser objeto de cessão ou penhora, várias outras formas jurídicas foram engendradas com o fim de transformar o estoque da dívida ativa e a potencial arrecadação dele derivada em receita presente para os entes da federação e não mais receita futura.

Tais desenhos, contudo, pela assunção de compromisso financeiro futuro pelos entes federados, que continuam obrigados a promover eles mesmos a cobrança das dívidas e entregar o produto da arrecadação para os agentes que anteciparam recursos para o ente federado, configuram, nos termos do



artigo 29 da LRF, operação de crédito e, portanto, demandam o exame da capacidade de endividamento do ente interessado na operação, o que muitos entes federados querem evitar porque já esgotadas suas respectivas capacidades.

O conteúdo da expressão “compromisso financeiro”, constante do artigo 29, III, da LRF, deve ser interpretado de forma ampla, pois este é o espírito da legislação ao disciplinar o endividamento dos entes públicos. Por isso mesmo, o mencionado inciso III faz alusão a “*outras operações assemelhadas*”, dada a absoluta impossibilidade de o legislador prever, em *numerus clausus*, todas as hipóteses do gênero.

Os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal são todos convergentes e tendentes a que se disciplinem e se limitem os meios e modos de comprometimento de receitas futuras para satisfação de necessidades ou vontades políticas presentes.

Na seara das finanças públicas e do Direito Financeiro, o cuidado no exame das normas há de ser redobrado, pois se está a zelar pela higidez financeira dos entes governamentais e, em última instância, pela própria estabilidade econômico-financeira do país.

Em absoluta coerência com a preocupação do legislador constitucional de zelar pela saúde financeira das unidades federadas e de evitar o endividamento desmedido, o artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina ao Ministério da Fazenda a verificação do cumprimento dos limites e das condições referentes à realização de operações de crédito de cada um dos entes da federação:

O controle do endividamento público é ponto fundamental da responsabilidade fiscal.

Diversos órgãos e entes, interessados na realização dessas operações livres dos rigores que a LRF exige para as operações de crédito, sustentaram perante o Tribunal de Contas da União que não se trataria de operação de crédito, mas de mera cessão do fluxo de caixa decorrente dos créditos da dívida ativa, como direito autônomo em relação à titularidade do direito de crédito, como se fosse possível separar o direito ao crédito do direito à percepção do valor resultante da satisfação do crédito, numa distinção artificial e sem conteúdo jurídico.

Não é demais lembrar: o conceito de operação de crédito trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é muito mais amplo e abrangente do que o conceito clássico de operação de crédito e o legislador não fez isso por acaso ou capricho. Assim o fez ao prever a criatividade dos governantes na busca por fórmulas de obtenção de recursos no presente com o comprometimento da arrecadação futura.

Irrelevante se os fatos geradores já ocorreram, trata-se de arrecadação futura que está sendo objeto de uma troca intertemporal mediante a qual seu valor futuro é entregue no presente ao ente federado por alguém, mediante desconto de uma taxa de juros explícita ou implícita, tornando-se esse alguém credor do valor futuro.

Para a LRF, o que interessa é a essência da troca financeira intertemporal, não o possível desenho jurídico da operação. O desenho jurídico pode ser este ou aquele, conforme o que seja melhor para a realização bem sucedida da operação, mas nunca para evitar os ritos e requisitos da LRF.



Vale repisar os bons fundamentos sobre o tema: a LRF requer gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio **atual e futuro** das contas públicas.

As operações não são em si mesmas ilegais, apenas precisam observar os ritos e requisitos estabelecidos na LRF.

Não se desconhece que o país enfrenta grave recessão e que praticamente todos os entes federados passam por queda de arrecadação e dificuldades de caixa para fazer face aos seus compromissos. Isso não autoriza que se possa ignorar as exigências da LRF, feitas justamente para impedir que, no afã de aliviar difíceis situações presentes, os governantes possam criar situações futuras ainda mais graves e difíceis, que recairão sobre a gestão de outros governantes, com o custo suportado por toda a sociedade.

A LRF oferece os meios corretos para tratar quadros de insuficiência de arrecadação. São remédios amargos e impopulares, *mas que são os corretos justamente porque tratam a situação presente com os meios disponíveis no presente*, sem comprometer a possibilidade de gestões equilibradas no futuro.

A superação da crise fiscal da União, dos estados e municípios não requer a flexibilização da LRF. Ao contrário, é preciso fortalecê-la para que a saída se dê por trilhas conducentes ao equilíbrio fiscal.

Destaque-se ainda que tais operações de crédito, ainda que compatíveis com a capacidade de endividamento do ente, quando feitas em contexto de elevada taxa de juros, como o atual, implica necessariamente elevado deságio em relação ao valor original dos créditos. Desse modo, a arrecadação obtida no presente será muito pequena em relação ao fluxo de caixa futuro, transferindo grande parcela de riqueza do estado para os investidores e para as instituições responsáveis pela intermediação financeira, quando todo o trabalho de cobrança dos créditos continuará sendo responsabilidade do ente estatal.

Há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para modificar o conceito de operação de crédito da LRF ou para autorizar tais operações relacionadas a dívida ativa sem os mesmos requisitos da demais. Isso, contudo, se aprovado for, em nada mudará a essência dos fatos econômicos, muito menos suas consequências danosas. O comprometimento do futuro para antecipar receitas para o presente continuará sendo o mesmo.

Qualquer antecipação de receita futura deve ser feita sempre de forma muito parcimoniosa, dentro de adequada margem de segurança e voltada para a produção de um benefício permanente, que contemple o cidadão também no futuro. Isso é responsabilidade fiscal.

Fragilizar os conceitos da LRF pela via interpretativa ou por alteração legislativa em nada contribui para a superação da crise fiscal por que passa o país, estados e municípios. Ao contrário, o risco maior é de agravá-la.

#### **Date Created**

27/10/2016