

A EVOLUÇÃO DAS REGRAS FISCAIS NO TRATAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

EVOLUTION OF FISCAL RULES IN THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC BUDGET IN BRAZIL

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Professor Doutor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, na área de Direito Econômico e Financeiro. Doutor (2016) e Mestre (2012) em Direito Econômico-Financeiro pela Universidade de São Paulo. Pesquisador visitante da Humboldt Universität, em Berlim (2014-2015). Advogado. gabriellochagin@gmail.com

ISABELLA DORIGHETO MIRANDA

Mestranda em Direito e Desenvolvimento e Bacharel (2019) pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Pesquisadora bolsista da FAPESP em Finanças Públicas e Orçamento (2018-2019). isabella.miranda@usp.br

Resumo: O artigo analisa as regras fiscais brasileiras na construção do sistema normativo financeiro. Entendidas como instrumentos para controle do gestor público, tais prescrições têm sido difundidas no cenário internacional de forma não equânime, o que evidencia a importância do histórico brasileiro a respeito. Para estudá-lo usa-se o critério temporal, adotando como marco inicial a Lei 4.320 de 1964, até chegar ao Novo Regime Fiscal (EC Nº 95/2016), à LC Nº 173/2020 e à LC Nº 178/2021. A partir das principais características das regras fiscais brasileiras, traça-se o panorama nacional com relação à rigidez e flexibilidade das normas a se considerar na elaboração e na execução do orçamento público. Tem-se, dessa forma, maior clareza quanto aos possíveis efeitos frente a diversos cenários econômicos, bem como quanto à efetividade que as normas de controle assumem na condução da atividade financeira estatal.

Abstract: This article examines the Brazilian public financial legal system's fiscal rules. Such prescriptions have spread throughout the world in various ways as control instruments for public managers, as history reveals. The first legal mark chosen to investigate it was Law Nº 4.320/1964, following until the New Fiscal Regime (Constitutional Amendment Nº 95/2016) and Complementary Laws Nº 173/2020 and Nº 178/2021. It is feasible to determine the Brazilian fiscal structure in terms of flexibility or rigidity by studying the major aspects of national fiscal rules. As a result, when confronted with various economic scenarios, one may better grasp the impacts of fiscal regulations and their enforcement for public financial activity.

Palavras-chaves: orçamento público; regras fiscais; limites orçamentários.

Keywords: public budget; fiscal rules; budgetary limits.

Sumário: 1. Introdução - 2. Regras fiscais: panorama geral - 3. A inserção das regras fiscais no Brasil - 4. As regras fiscais brasileiras e o controle de variáveis no processo orçamentário: 4.1. O controle das despesas; 4.2. O controle do déficit; 4.3. O controle da dívida - 5. Considerações finais - 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação das contas públicas brasileiras tem seu marco fundamental na Constituição Federal de 1988. A partir dela, seguiram-se diversas medidas para promover a sustentabilidade na gestão fiscal, como a introdução de regras com o objetivo de equacionar problemas fiscais históricos, ainda atuais. Essa tendência deu-se tanto no documento constitucional quanto na legislação posterior, com o surgimento de normas com extensão e funções distintas, as quais pretenderam impor limites a fatores potencialmente desestabilizadores das finanças nacionais.

A este conjunto de normas voltadas para o controle quantitativo de variáveis orçamentárias dá-se o nome de regras fiscais: comandos que estabelecem limites para montantes agregados relevantes ao equilíbrio das finanças públicas (SCHICK, 2010, p. 2). Assim funcionam os tetos para as despesas de pessoal (Art. 169 da Constituição e 19 da Lei Complementar 101/2001 – LRF), as metas de resultado contidas no Anexo de Metas Fiscais (Art. 4º, §1º da LRF) e os limites quantitativos à dívida pública (Art. 163 da Constituição, 30 da LRF e Resoluções N^{os} 40, 43 e 48 do Senado Federal).¹

Este artigo avalia a caracterização tipológica das regras fiscais no direito financeiro brasileiro, apontando como este conjunto normativo apresenta debilidades quanto a sua eficácia na promoção da sustentabilidade fiscal. A análise aponta certo encadeamento entre as regras fiscais brasileiras, cuja edição é fruto de sucessivos esforços de enfrentamento, em múltiplas frentes e em momentos diversos, dos problemas que atingem as contas públicas. Por exemplo, os controles de categorias de despesas, da dívida e as previsões de metas fiscais anuais são inovações que refletem diferentes preocupações das políticas econômicas e financeiras com a responsabilidade fiscal no período pós-1988. Isto não significa que estejam ausentes pressões para sua modificação, flexibilização ou revogação, mas indica que as regras fiscais passaram a fazer parte da gramática das finanças públicas e se tornaram indispensáveis para compreendê-las (MENEZES, TONETO, 2010, p. 7-37) (CONTI, 2010).

Adicionalmente, propõe-se revisitar as desarticulações presentes neste desenvolvimento, oriundas tanto do característico empirismo das regras fiscais quanto das injunções políticas que as marcam.² A segmentação das regras fiscais em diferentes tipos e funções contribui para evidenciar as clivagens existentes.

Esta percepção cética a respeito das regras fiscais é compartilhada por alguns autores. Para GOLDFAJN e GUARDIA (2003, p. 10), “[e]mbora haja consenso de que as ‘instituições importam’, a adoção de regras fiscais como alternativa à imposição de disciplina fiscal é ainda controversa.” Apesar da discussão sobre a adoção das regras parecer superada pela considerável durabilidade no ordenamento jurídico, ainda há debate sobre a complementariedade entre o comando legal e o ambiente político para sua concretização. Sem articulações políticas e administrativas para o cumprimento dos comandos normativos, é possível que as regras fiscais não surtam efeitos. Esta

¹ Levantamento mais extenso de regras fiscais é encontrado em BRASIL (2018).

² Para verificar a variedade das regras fiscais, ver LLEDÓ (2017).

controvérsia deve-se, dentre outros fatores, ao fato de que “[u]ma regra fiscal pode ser elaborada de várias maneiras, com efeitos totalmente diferentes”.

Para GOBETTI (2014, p. 12), normas como a LRF e as metas anuais de superávit primário têm relevância inequívoca na explicação da razoável estabilidade atingida em comparação aos anos anteriores a 2000, marcados por fortes crises de endividamento. Contudo, o regime de metas fiscais ainda enfrenta desafios, notadamente porque “tão ou mais importante do que as metas em si são as instituições em torno das regras e o comprometimento do governo em cumpri-las, bem como a transparência em torno dos critérios de projeção *ex-ante* e apuração *ex-post* dos resultados fiscais”.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, retoma-se o conceito de regra fiscal para expor suas justificativas, fragilidades e tipos. Na segunda, revê-se sua introdução no Brasil, notadamente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na terceira, analisam-se as variáveis de controle orçamentário, bem como o nível de rigidez das normas a elas aplicáveis. Com isto se apresenta um panorama das regras fiscais brasileiras que exhibe não apenas o seu encadeamento, mas também um conjunto variado de traços, o que auxilia a compreender muitos dos atuais limites para sua efetividade.

2. REGRAS FISCAIS: PANORAMA GERAL

O conceito de regras fiscais tem sido empregado com razoável uniformidade para descrever as normas que estabelecem restrições orçamentárias, isto é, que limitam determinadas variáveis relevantes para o equilíbrio fiscal. São adotadas, enfim, para conferir racionalidade e consistência temporal à decisão orçamentária (SHICK, 2010).³

O fenômeno já reconhecido pela literatura de que as regras fiscais foram construídas a partir de esforços de tentativa e erro se reflete em sua variedade material e formal (LLEDO *et. al.*, 2017). É como se apresenta o cenário brasileiro, cujo sistema jurídico-orçamentário contém diversos tipos de regras fiscais, marcadas por diversidade hierárquica e elaboradas em momentos diversos.

De fato, o Brasil introduziu regras fiscais já na Constituição, a qual previu também um sistema de planejamento orçamentário que requer a ativa atuação de normas infraconstitucionais para a sustentabilidade fiscal. De 1988 em diante, apresentam-se diferentes momentos de reorganização das contas nacionais, o que reflete no atual conjunto de normas para promoção da responsabilidade fiscal. Assim, por exemplo, além de regras de caráter geral como a Lei de Responsabilidade Fiscal, há um plexo normativo adicional, plural não só quanto aos tipos de variáveis fiscais que se pretende controlar, mas também quanto às formas jurídicas envolvidas. Muitas assumem a forma

³ Ver também KUMAR e TER-MINASSIAN (2007, p. 3), em que se sintetiza o argumento sobre as funções das regras fiscais: “[a] number of different instruments and approaches have the potential to improve the incentives for policymakers to use discretion responsibly, reduce deficit bias, and improve fiscal outcomes. These include various types of fiscal rules, fiscal responsibility laws, and fiscal agencies”.

estrita de lei, mas há igualmente resoluções senatoriais e acordos interfederativos de repactuação do endividamento subnacional, além de atos normativos de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e outros.

Esta composição não deve perder de vista, no entanto, que a responsabilidade fiscal tem, no Brasil, dimensão constitucional estruturante. O fato de a Constituição orientar-se para a sustentabilidade das finanças públicas supera uma questão teórica que já foi mais relevante no passado sobre a juridicidade do problema fiscal. Isto é, seria o texto legal capaz de produzir os efeitos econômicos desejados? Algumas respostas foram bastante céticas, como a de OSTERLOH (1989, p. 145-152), ministra do Tribunal Constitucional alemão. Ao debater as normas constitucionais de limitação da dívida pública, a autora estimava que o Direito teria uma capacidade limitada de intervir em problemas econômicos. As regras fiscais seriam uma invasão sistêmica do Direito sobre, essencialmente, matéria de política econômica. Esta, e não a norma, produziria os efeitos declarados na lei fundamental de controle do endividamento.

Em sentido contrário, HOEFLING (1993, p. 1-3) considera que a fragmentação das normas de controle das finanças públicas (que não denomina, propriamente, de regras fiscais) e sua eventual insuficiência não devem gerar resignação do sistema jurídico diante do problema fiscal. Ao contrário, o afastamento do Direito poderia levar os instrumentos de política econômica ao ponto do arbítrio, em oposição à estruturação constitucional das finanças públicas e do poder financeiro.⁴

A realidade dos sistemas jurídicos fez com que esta discussão, ainda que relevante teoricamente, fosse superada pela edição generalizada de regras fiscais. Sob a égide constitucional brasileira, editaram-se diversos dispositivos para o controle das despesas públicas e da dívida, os quais se integram a um sistema pautado na ideia de planejamento e de proteção do equilíbrio fiscal.⁵ Os objetivos permanentes (como os limites de endividamento e de gasto) e os instrumentos de intervenção conjuntural nas finanças públicas (como as metas anuais de resultado e as ferramentas à disposição para atingi-las) demonstram a articulação entre estrutura e conjuntura que caracteriza o direito financeiro (VIDIGAL, 1973).

O momento em que estas regras começam a se colocar no Brasil é consistente com a experiência internacional. Sobretudo a partir da década de 1990, observa-se intenso esforço de normatização das contas públicas, com a introdução de disposições voltadas ao controle de variáveis fiscais relevantes e de restrições orçamentárias. Entre os inúmeros exemplos externos, alguns são anteriores ao período mencionado, como é o caso da Alemanha e sua “regra de ouro”, prevista na Lei Fundamental de 1969, que limitava as operações de crédito às despesas com investimentos, e do Japão, que em 1947 já limitava as operações de crédito ao necessário para o financiamento dos serviços públicos.

⁴ Sobre o mesmo tema ver, no Brasil, TORRES (2008).

⁵ Sobre a articulação entre a constituição e as regras fiscais infraconstitucionais, cf. LOCHAGIN e DOMINGUES (2017, p. 559-584).

É a partir de meados da década de 1980 que se intensifica, entretanto, a produção das regras fiscais, como exemplificam, na União Europeia, o Tratado de Maastricht, de 1992; nos EUA, a lei *Gramm-Rudman-Hollings*, de 1985, e o *Budget Enforcement Act*, de 1990; na Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; e em outros países em desenvolvimento.⁶ A experiência brasileira com as regras fiscais compartilha muitas das preocupações observadas afora, apesar de suas incontáveis particularidades.

Os elementos comuns ao ambiente interno e externo fazem com que a literatura destaque a consistência da trajetória das regras fiscais brasileiras. Esta linha argumentativa parte da constatação de que houve um alinhamento de esforços de política econômica em sucessivos governos para construir pactos sólidos de sustentabilidade das finanças públicas e estabilizá-los por meio de normas jurídicas, ainda que sob termos variados e imprecisos (fala-se em responsabilidade fiscal, sustentabilidade fiscal, equilíbrio fiscal, etc). A tônica recai sobre a conformidade das regras fiscais com os objetivos gerais de estabilização macroeconômica e à própria credibilidade de uma ordem constitucional que impõe inúmeros deveres ao Estado e deve apresentar as condições financeiras de atendê-los. De um ponto de vista jurídico-constitucional, portanto, as restrições orçamentárias que asseguram a sustentabilidade fiscal destinam-se a manter a própria força normativa da Constituição, pois oferecem os meios pelos quais o Estado preserva a capacidade financeira necessária para satisfazer suas obrigações fundamentais (FERNANDES, 2019, p. 446-447).

Não obstante estes traços evolutivos e a proeminência obtida pelas regras fiscais para a gestão sustentável das contas públicas, sua capacidade de resposta aos problemas concretos brasileiros foi (e ainda é) testada por contínuos esforços de flexibilização. Isso dá-se não apenas pelas vias formais de reformulação legislativa das normas, mas também por expedientes interpretativos e administrativos que, de maneira mais ou menos explícita, colocaram em cheque sua credibilidade.

O principal argumento em favor das regras fiscais (isto é, do conjunto de normas formais e informais que disciplinam o ciclo de elaboração, aprovação e execução do orçamento) é o de que a decisão orçamentária seria necessariamente ruim caso elas não existissem. Isto porque os responsáveis pelo orçamento não compartilham o mesmo nível de informação e possuem diferentes incentivos para que os recursos sejam alocados desconsiderando o quadro geral das contas públicas. O equilíbrio fiscal apresenta-se como um entre tantos objetivos a serem perseguidos e nem todos comprometem-se com ele da mesma maneira. Assim, a forma como as instituições regulam as importâncias relativas de cada um destes agentes e os processos de decisão interferem no resultado da política fiscal.

Nesse sentido, a literatura destaca que a não definição das atribuições e dos limites de ação dos participantes da decisão orçamentária estimularia conflitos, em desacordo com a harmonia funcional. Há, portanto, um fundamento de controle político, baseado

⁶ Para um panorama desta evolução, ver KENNEDY, ROBBINS e DELORME (2001, p. 237).

na necessidade de definir poderes de ação e de controle. Esta resposta clássica, que remonta à teoria política, responde, no entanto, apenas a parte do problema.

Não se trata tão somente de evitar abusos de poder (o que, enfatize-se, é crucial), mas também de gerar resultados satisfatórios na alocação dos recursos, considerando tanto o momento presente quanto o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Todavia, em um processo orçamentário hipoteticamente sem restrições quantitativas, o fluxo de informações e de incentivos pode ser tão incongruente e contraditório que esta sustentabilidade torna-se uma possibilidade remota.

São muitas as razões para que isto ocorra, mas um elemento central para a análise é que o caráter individualizado e concreto das despesas públicas gera conflitos de percepção sobre os recursos para atendê-las. Este é um elemento intrínseco ao processo orçamentário: as fontes de arrecadação do Estado constituem uma conta única e geral para financiar despesas com finalidades específicas, cujos beneficiários são igualmente individualizados. Os representantes políticos, isto é, aqueles que podem se beneficiar eleitoralmente de programas orçamentários, têm incentivos para atender o interesse de seu eleitorado tanto quanto possam, pois os custos serão cobertos pela coletividade. O “caráter individual e concreto” do orçamento público, bastante mencionado pela doutrina jurídica, produz consequências econômicas de relevo, pois se associa ao abuso de recursos escassos em um cenário de ausência de restrições.⁷

Deste cenário surgem externalidades ao processo orçamentário, pela transferência para a sociedade de encargos cujos benefícios serão individualmente apropriados. Trata-se do problema da tragédia dos comuns (fala-se nos “comuns orçamentários” (RAUDLA, 2010, p. 201-221)). Os inúmeros agentes orçamentários têm diversos incentivos para postular despesas que, em seu conjunto, podem comprometer o equilíbrio fiscal, ocasionando déficits excessivos e elevação dos níveis de endividamento. Quanto maior a fragmentação do processo orçamentário (isto é, quanto maior o número de agentes com poder para definir os interesses atendidos pelos recursos), tanto maior será a tendência para o déficit orçamentário.⁸

Por fim, nota-se que, nos países em desenvolvimento, as regras fiscais, além de pretenderem restrições orçamentárias, objetivam gerar expectativas de controle. Têm, portanto, função antecipatória ao divulgarem maior compromisso com a disciplina fiscal, de forma que maior afluxo de recursos para o Estado, proveniente de um público investidor mais confiante, ocorra na fase inicial do processo de ajustes orçamentários, quando os resultados do equilíbrio fiscal ainda não seriam visíveis. O compromisso com a responsabilidade na gestão fiscal se apresenta, por si, como conquista de política econômica, a ser confirmada posteriormente (SCHICK, 2010, p. 2).

⁷ “A atividade financeira, focada especialmente sobre a vertente do gasto público, é tomada como uma sucessão de meios e metas, partindo dos níveis mais genéricos e abstratos até os individuais e concretos.” (CORREA, 2010, p. 34).

⁸ Para revisão ampla da literatura de economia política voltada às regras do processo orçamentário como determinantes dos resultados fiscais do setor público, ver VON HAGEN (2002, p. 263-284).

Nesse sentido, ao delinear a elaboração, aprovação e execução do orçamento público, as regras fiscais podem atuar como autorregulação estatal. Por sua construção e introdução no ordenamento, reconhece-se que as regras procedimentais para a formulação do orçamento, quando desvinculadas de parâmetros e metas numéricas, não têm a preocupação precípua de atingir determinado resultado econômico. Ao buscar modificar o espectro de liberdade de ação política envolvido no ciclo orçamentário, as regras fiscais se mostram como limitação que visa a qualidade financeira e orçamentária pela ligação a determinadas balizas.

Tendo em vista essas características, diz-se que são instrumentos pelos quais os gestores públicos “se ateiam ao mastro da responsabilidade fiscal”. Nesse compasso, podem estimular a transparência das contas públicas e fornecer medidas precisas de contabilidade pública. Ao fazê-lo, ainda incrementam a credibilidade do governo, o que pode refletir de forma positiva no mercado e auxiliar o comportamento dos agentes econômicos. Em resumo, auxiliam os gestores a submeter objetivos de curto prazo ao cumprimento das metas fiscais de longo prazo (THE PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM, 2011, p. 1-9).

Ainda que sejam descumpridas, estas normativas permitirão a comparação entre as ações dos gestores públicas e os parâmetros fiscais estatuidos (DAHAN, STRAWCZYNSKI, 2013, p. 179), possibilitando o controle social dos gestores públicos. Quanto maior a clareza da regra, maiores as chances de que se prestem ao controle da ação governamental. Sendo simples e de fácil compreensão, estimula-se o controle para além das vias tradicionais.

Ocorre que, a partir destas definições gerais, as regras fiscais deverão disciplinar fenômenos concretos, o que será feito de forma rígida ou flexível a depender da adaptabilidade que tais instrumentos assumem frente às imprevisibilidades do ciclo econômico. Nesse sentido, as regras fiscais são rígidas quando não podem ser modificadas com facilidade frente a condições econômicas ou preferências políticas diversas. São flexíveis, contudo, quando podem ser ajustadas pelo governo frente a mudanças do curso fiscal adotado, demonstrando maior adaptabilidade (SCHICK, 2003, p. 17-18).

Por tais razões, a literatura pressupõe que regras fiscais rígidas estimulam a pró-ciclicidade da economia. Nos momentos de crescimento, os limites e metas rígidas são obtidos mesmo que haja maior gasto público, dado o cenário positivo e o incremento de recursos. Ao contrário, quando há diminuição nesse ritmo, as receitas tendem a cair, levando à redução de gastos ou ao aumento da carga tributária para manutenção das metas e limites. As regras fiscais flexíveis, por sua vez, poderiam ser ajustadas ao ciclo econômico, de forma a garantir sustentabilidade das finanças públicas sem aumento da tributação ou diminuição de investimentos. Teriam, dessa forma, caráter anticíclico (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 9-10). Ressalta-se, contudo, que flexibilidade extrema pode tornar a norma “letra morta”, evitando que ela seja parâmetro para a gestão financeira.

Considerados os aspectos essenciais de cada tipo, é possível identificar que a escolha entre rigidez e flexibilidade envolve um *trade-off* entre simplicidade e complexidade. Enquanto as regras fiscais rígidas são de fácil compreensão, as flexíveis requerem cálculos e informações mais elaborados. Assim, se instituídas sem aparato técnico de suporte, é provável que apresentem resultados ineficientes quando comparadas às tradicionais normas rígidas. De qualquer forma, a opção por determinada estruturação jurídica deve considerar estudos técnicos e realistas. Caso contrário, retorna-se ao cenário em que imperam práticas como a contabilidade criativa, minando a aplicabilidade das normativas. Nesse sentido, estudo realizado por DAHAN e STRAWCZYNSKI (2013, p. 484) em espaço amostral de 22 países da OCDE identificou que, embora as regras fiscais sejam efetivas, podem não ser necessariamente vinculantes. A realidade das estimativas é que importa, ao possibilitar aos agentes políticos prever os resultados das novas regras fiscais, sejam elas rígidas ou flexíveis.

3. A INSERÇÃO DAS REGRAS FISCAIS NO BRASIL

Acompanhando o histórico internacional, o Brasil procedeu à elaboração e incorporação de regras fiscais próprias. Enquanto leis de controles já eram presentes desde período anterior à 1988, atualmente coexistem regras fiscais tanto no plano constitucional como infraconstitucional. Para este artigo, optou-se por uma exposição organizada cronologicamente, a fim de identificar o padrão nacional de estruturação fiscal. Para seleção das normas, adotou-se a imposição de controles ao gestor público na elaboração e na execução do orçamento público. Inicia-se, portanto, com destaque à Lei 4.320 de 1964, responsável pela introdução do conceito de orçamento-programa no Brasil, recepcionada enquanto lei complementar após a Constituição de 1988.

Pela orçamentação por programas, tão ou mais importante do que definir o valor que será aplicado em determinado organismo público é delimitar o objetivo pretendido com determinada política (CATARINO, 2011, p. 791). Enseja-se, assim, maior fiscalização da ação governamental, ao passo que os gastos podem ser confrontados com os resultados. Há, dessa forma, uma nova dimensão de controle do gestor público: as ações descritas e os gastos previstos passam a representar limites a serem respeitados.

No Brasil, a partir da vigência da Lei 4.320/64, os programas estariam presentes no orçamento plurianual de investimento (OPI) e na proposta da lei orçamentária. Além disso, seriam descritos para que se pudesse inferir a correlação com metas objetivas já definidas. Dessa forma, cada programa se relacionaria com determinado resultado, para o qual se preveria realização de obras ou prestação de serviços (AFONSO, TOLLINI, 2011, p. 500).

Destaca-se a necessidade de planejamento prévio como forma de controle dos gastos públicos: a partir do momento em que se prevê o objetivo de cada recurso, torna-se inviável que sejam alocados de forma indiscriminada. Essa interpretação é suportada pelo Decreto-lei Nº 200/1967, que previu a vinculação da atividade governamental à programação. O arcabouço iniciado pela Lei 4.320/64 determinou, dessa forma,

que a administração estivesse adstrita aos atos de planejamento. Não há, contudo, estabelecimento de metas numéricas na condução da atividade financeira do Estado e, portanto, a Lei 4.320/64, apesar de controlar o gestor público, não representa regra fiscal conforme o conceito explicitado em seção anterior.

O mesmo não se diga da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa compõe a tríade estrutural orçamentária da Constituição Federal de 1988, com a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual do ano subsequente, devendo ser compatível com o Plano Plurianual. Nesse sentido, a LDO e a LOA se tornam instrumentos para operacionalizar e materializar a junção plano-orçamento (CARDOSO JR., 2011, p. 22). Assim, promovem a integração entre os resultados e as ações do Plano Plurianual e a previsão orçamentária. Ao definir as metas e prioridades para o exercício financeiro, a LDO confronta a disponibilidade de recursos e as prioridades estabelecidas no plano (ALMEIDA, 2011, p. 583).

Dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu Art. 4º, §1º, que:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Dessa forma, a instrumentalidade das políticas do Plano Plurianual encaminhadas à elaboração orçamentária fica adstrita à observação dos limites fixados na LDO, o que demonstra aparente caráter rígido. Deve-se considerar, no entanto, que as metas fiscais são revisadas anualmente. Podem, portanto, sofrer alterações frente à situação econômica do país, pelo que seriam limitações flexíveis. De acordo com a LRF, para além da revisão anual é ainda possível que o Executivo promova bloqueios preventivos de gastos para se adequar às metas fiscais. Necessária, contudo, a aprovação do Congresso Nacional.

Ainda que se enquadrem no conceito de flexibilidade, as metas fiscais brasileiras podem gerar comportamento anticíclico ou pró-cíclico, a depender da previsão. Desafiam, nesse sentido, o conceito previamente apresentado, demonstrando que a prática do uso de regras fiscais pode assumir conformações e aplicações diversas, conforme o gestor público as transforme em realidade e as utilize enquanto instrumentos de estabilização econômica.

Uma vez estabelecidos os limites na LDO, tem-se uma referência da posição financeira do país, parâmetro para o mercado e para entidades públicas. Assim, as metas fiscais devem ser respeitadas, de maneira que constantes modificações podem gerar desconfiança e perda de credibilidade. Tem-se, na verdade, hipótese em que o uso exacerbado da flexibilidade disponível na norma reflete negativamente na posição econômica do país.

Apesar de contido na LDO, o Anexo de Metas Fiscais é produto da Lei de Responsabilidade Fiscal, também relevante enquanto regra de controle do gestor público. De acordo com TORRES (2008, p. 112) a norma é ponto de ingresso no Brasil do princípio da responsabilidade fiscal, o qual resume como eficiente gerência de recursos públicos.

Para promover a sustentabilidade das contas públicas, a Lei Complementar Nº 101 de 2000 (LRF) estabeleceu limitações e orientações voltadas para o comportamento do gestor público, tanto para a fase de elaboração quanto de execução das leis orçamentárias. Como tem sido destacado nas outras normas já apresentadas, deu-se enfoque especial para a ação governamental planejada (Art. 1º, §1º). Pela visão da norma, o planejamento responsável e transparente é conduta essencial para que se atinja o equilíbrio das contas públicas.

Pela introdução da LRF, ocorreu verdadeira ingerência no planejamento das arrecadações e gastos públicos. Esse comportamento é expresso nos dispositivos com condão de regular a aplicabilidade de regras fiscais prévias. Houve, portanto, a previsão do Anexo de Metas Fiscais enquanto acompanhamento da LDO; ao que se somou a exigência de compatibilidade entre as leis orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (ALMEIDA, 2011, p. 584).

Entretanto, necessário identificar que a LRF forneceu também maior rigidez aos diplomas financeiros, expressa nos limites específicos estabelecidos para a despesa com pessoal (Art. 20) e nas provisões para adoção de limites para o endividamento em todos os níveis da Federação. Ainda, a alteração das metas fiscais dentro do exercício financeiro vigente e das limitações de empenho ficou restrita a calamidades públicas reconhecidas pelo Congresso Nacional. Para casos de crescimento real baixo ou negativo do PIB, ou seja, cenário econômico menos favorável, a LRF dispõe somente quanto à duplicação de prazo para enquadramento aos limites (art. 66) sem, contudo, trazer possibilidade de modificação.

Importante notar que a rigidez da regra fiscal pode se revelar como um impasse para a implementação de políticas anticíclicas. Nesse sentido, além da possibilidade de redução de investimento públicos, há que se considerar a hipótese de que, na prática financeira, o gestor público não observe os limites previstos. Ficaria prejudicada, portanto, a sustentabilidade, objetivo primário das normas reguladoras de finanças. Veja-se, por exemplo, a modificação introduzida pela Lei Complementar Nº 173/2020, em razão das pressões da pandemia de COVID-19 nas contas públicas. Frente à necessidade de aportes financeiros adicionais, a solução jurídica passou pela implementação de legislação complementar alterando o Art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de implementar válvulas de escape para os limites relacionados às operações de crédito de estados e municípios. Não foi possível, portanto, a adequação do diploma ao cenário fático sem a movimentação da via legislativa.

A linha temporal das regras fiscais nacionais é complementada pela Emenda Constitucional Nº 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal. Como motivação

oficial, a Administração Pública elencou a existência de um quadro de desequilíbrio fiscal que resultava em deterioração do resultado primário, com alta do déficit e da dívida pública. Identificou-se o incremento da despesa pública primária como raiz central do problema (MEIRELLES, OLIVEIRA, 2016). A adoção da regra teria, assim, a intenção de retomar a confiança dos agentes econômicos ao estabilizar o crescimento da despesa primária para conter a expansão da dívida pública.

Para gerar esses efeitos, o NRF foi constituído como regra fiscal rígida. Como tal, são características essenciais (i) o estabelecimento de limites individualizados (Art. 107, ADCT) para cada órgão federal incluído na norma, sem menção à esfera estadual ou municipal; (ii) a existência de base inicial para limitação dos gastos, consubstanciada nos montantes apurados no exercício financeiro de 2016 (Art. 107, §1º, ADCT); (iii) atualização monetária pelo IPCA do ano anterior, com variação calculada em um período de junho a junho (Art. 107, §1º, ADCT); (iv) a exclusão de despesas específicas, tratadas no §6º do Art. 107 (ADCT), resumidas em transferências constitucionais específicas, despesas não recorrentes com eleições e aumento de capital de empresa estatal não dependente.

A efetividade da norma como solução à crise não é facilitada pela rigidez. Regras fiscais rígidas tendem a favorecer o comportamento pró-cíclico da economia, de forma que, em momento de resultados orçamentários positivos, a aplicação do limite imposto é possível sem que seja necessário realizar cortes em investimentos públicos. Entretanto, caso haja resultados orçamentários negativos, o limite só pode ser mantido com reduções, viabilizadas, geralmente, por contingenciamentos. Embora alguns autores acreditem que essa característica implicaria racionalização do dispêndio e incremento da qualidade do gasto (VALLE, 2017, P. 249), a maior crítica é de que essa diminuição ocorra em setores chave de investimento público, em “contrariedade ao Estado promovido na CF/88, que exige intervenção para redução das severas desigualdades sociais e econômicas” (MARIANO, 2017, P. 279).

Ressalta-se, porém, que até mesmo a caracterização do NRF como regra fiscal rígida encontra posições contrárias. A exemplo, a Exposição de Motivos Nº 00083/2016 MF MPDG, que subsidiou a tramitação do projeto no Congresso Nacional, classifica a regra como anticíclica. Para tanto, considerou-se que haveria constância nos gastos públicos, ao passo que a receita variaria conforme o ciclo econômico, resultando em poupança nos momentos de crescimento econômico e menores superávits em recessões. Uma terceira posição veria a norma como promotora de política fiscal acíclica (REZENDE, 2016): ocorrendo congelamento das despesas primárias e atualização pelo nível da inflação, seria impossibilitado o crescimento dos dispêndios. Assim, ter-se-ia manutenção do valor real constante, sem alterações nos gastos.

Importante ressaltar que, pela Lei Complementar Nº 178/2021, o mecanismo do teto de gastos e a atualização dos valores pelo índice do IPCA foi comunicado para estados e municípios no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Caso tais entes federados assumam operações de crédito com a União, devem, como contrapartida, adotar o teto, além de metas e compromissos fiscais específicos e do

cumprimento dos limites estabelecidos para despesas com pessoal, cuja referência permanece na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pesados os argumentos, admite-se que o Novo Regime Fiscal e, por tabela, o Teto de Gastos, se enquadra como regra fiscal rígida que obedece ao padrão da pró-ciclicidade, especialmente por optar pela limitação das despesas discricionárias governamentais, ao passo que não restringe o crescimento das obrigatórias. Sem o acompanhamento de reformas posteriores efetivas, a rigidez do teto adquire nova dimensão quando considerada a ausência de “válvulas de escape”. Nesse sentido, AFONSO, SALTO e RIBEIRO (2016, p. 23-24) destacam que a regra fiscal brasileira difere de similares adotadas em outros países. No Peru, por exemplo, pode ocorrer suspensão da limitação por três anos se ocorrer baixo crescimento do PIB ou decretação de emergência pelo Congresso.

Pela configuração atual, a eficácia da regra fiscal de controle de aumento dos gastos públicos é comprometida. Isso pode levar a dois caminhos: o não cumprimento, dando ao Novo Regime Fiscal caráter puramente fictício; ou cumprimento parcial da medida. Veja-se, por exemplo, os debates atuais a respeito da permanência do teto de gastos frente às pressões constantes para aumento de despesas de cunho social (em especial a implementação de programas como o “Renda Brasil” e a manutenção do auxílio emergencial introduzido em 2020) em um orçamento já sem espaço discricionário. Último questionamento se dá quanto à adoção de norma rígida prevendo controle de despesas, baseada em discurso de correção do equilíbrio das contas públicas, quando já existiam instrumentos legais para tal fim. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exemplo, fixa regra para o gasto público uma vez por ano, para três exercícios financeiros seguintes, pelo Anexo de Metas Fiscais.

Assim, a instituição do Novo Regime Fiscal e sua reprodução na LC N° 178/2021 para estados e municípios torna-se símbolo da linha evolutiva de instrumentos financeiros nacionais: são propostas novas normas sem que se volte para as disposições e objetivos a serem concretizados nas anteriores. Ainda, tem-se observado a introdução de diplomas com crescente rigidez, já explicitados os ônus que acompanham tal característica.

4. AS REGRAS FISCAIS BRASILEIRAS E O CONTROLE DE VARIÁVEIS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com o objetivo pretendido com a adoção de regras fiscais, contornos jurídicos diversos podem ser adotados. Nesse sentido, HORTA (2017, p. 267) destaca que a escolha da variável a ser limitada é “questão-chave para implementação da regra fiscal”. Havendo mais de uma variável, é possível que coexistam múltiplos controles, como no Brasil, o que leva à necessidade da análise dos controles existentes a partir de critérios determinados.

Considerados os diversos modelos classificatórios que podem ser adotados, este artigo se filia à diferenciação estabelecida por MYRIYAGALLA *ET AL.* (2010), pela qual existem quatro grupos principais para a tipologia de regras fiscais:

1. Regras de dívida: focam na sustentabilidade da dívida, estabelecendo tetos para sua relação com o PIB nacional;
2. Regras de equilíbrio orçamentário (regras de déficit): focam no déficit em determinado período;
3. Regras de receita: buscam otimizar as receitas, estabelecendo tetos e pisos para arrecadação e distribuição de recursos;
4. Regras de despesa: estabelecem limites permanentes nos gastos correntes ou nas despesas enquanto porcentagem do PIB.

Desconsiderada a rigidez ou flexibilidade dos diplomas, deve o gestor público elaborar as leis orçamentárias observando todos os dispositivos estatuídos, de forma a lhes imprimir concretude e coesão. Nesse contexto, ANDERSON e MINARIK (2006, p. 164-167) reconhecem que a escolha de determinada regra deverá ser multidimensional. Existiriam, contudo, dois objetivos base: (i) a responsabilidade e a sustentabilidade fiscal a longo termo; (ii) a estabilização macroeconômica a curto termo. Para isso, necessário que a regra seja transparente e administrável, além de viável no domínio político. Na mesma linha, KUMAR et al. (2009, p. 20) elencam como fatores essenciais para a escolha da variável (i) a ligação direta com o objetivo principal da regra; (ii) direcionamento operacional claro para a política fiscal; e (iii) transparência e facilidade de monitoramento.

Por essa razão, a escolha de determinada regra fiscal requer perspectiva e julgamento, devendo o formulador de políticas balancear diversos objetivos (ANDERSON, MINARIK, 2006, p. 166) com estimativas realistas das contas públicas. Entretanto, não se ignora as particularidades de cada regra fiscal, a depender da variável controlada, bem como a possibilidade de que a interação entre diversos controles impacte nos efeitos obtidos.

No Brasil, identificou-se que o cenário se concentra especificamente na promoção de limites por meio de regras fiscais para (i) despesas; (ii) déficit e (iii) dívida, com atual coexistência de normas (previsões constitucionais, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Novo Regime Fiscal, acompanhados ainda das diretrizes da Lei 4.320 de 1964 e das recentes Leis Complementares Nº 173/2020 e Nº 178/2021). Já elencadas as legislações base, procede-se à identificação dos dispositivos específicos relacionados a cada uma das variáveis e dos efeitos possíveis.

4.1. O controle das despesas

Classicamente, as regras fiscais de despesas limitam os gastos públicos, buscando conter seu crescimento constante. Nesse sentido, ELIASON E LUTZ (2018, p. 116-117) identificam que as regras de limitação do dispêndio público endereçam o problema “*principal-agent*”, ou seja, o conflito entre as prioridades do grupo e as do representante eleito quanto ao tamanho do Estado, inserindo limitações prévias à ação pública. Além disso, podem ser utilizadas como instrumento de política fiscal/financeira ao estimular a poupança ou consumo, sendo que seus efeitos dependem principalmente do cenário econômico nacional.

Um de seus principais benefícios é, contudo, a percepção pública da norma enquanto instrumento de controle. Ao passo que dívida e déficit públicos são conceitos de maior complexidade e abstração, as despesas públicas são de fácil compreensão: derivam de ações pontuais do gestor público e podem ser aferidas no momento de sua realização. Por isso, diz-se que as regras de despesa podem facilitar o controle dos atos realizados pelos formuladores de políticas (ANDERSON, MINARIK, 2006, p. 179), pois os gastos poderão ser, desde logo, confrontados com o disposto na norma.

Apesar da considerável facilidade para entendê-las e aplicá-las, as regras de despesa podem ser inefetivas para o controle dos níveis da dívida pública, ao desconsiderar a disposição das receitas nas finanças públicas (THE PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM, 2011, p. 18). Outro ponto negativo seria que impor um teto para as despesas pode significar redução nos investimentos públicos (ANDERSON, MINARIK, 2006, p. 189), o que é um dos questionamentos persistentes em relação ao Teto de Gastos.

A nível nacional, o estudo das despesas públicas diferencia, inicialmente, gastos eventuais dos permanentes. A Lei 4.320/64 dispõe, em seu Art. 13, que a discriminação da despesa será dada de acordo com o esquema corrente x de capital. Enquanto o primeiro tipo se volta para a manutenção da atividade administrativa, o segundo tem como objetivo aumentar a capacidade de produção de bens ou a prestação de serviços públicos.

Por força constitucional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente [...]”. A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, deve seguir tais diretrizes, compreendendo o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, nos quais disporá de forma detalhada todas as despesas, acrescentando às de capital aquelas de caráter permanente.

Essa classificação será mantida quando das limitações às despesas públicas. Ao entender a despesa de capital como possível fonte de gastos posteriores com manutenção, a Lei de Responsabilidade Fiscal se voltou para regulamentação específica da despesa com pessoal. A eficácia é estendida para União, Estados e Municípios, sendo “despesa total com pessoal”, de acordo com o Art. 18 da LRF, o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Estabelecido o conceito de despesa total, esta não poderá exceder os seguintes percentuais da receita corrente líquida: (i) para a União, 50%; (ii) para os Estados, 60%; e para os Municípios, 60%. Delineada dessa forma, portanto, a primeira regra fiscal nacional concernente à variável econômica dos gastos governamentais.

A expansão dos valores pode gerar duas consequências. Inicialmente, é nulo ato que aumente despesa com pessoal que não esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração atestando sua adequação às leis orçamentárias, bem como aquele que não demonstre a origem do recurso ou medidas de compensação. Com relação específica às despesas correntes, seu aumento deve ser precedido de medidas de compensação dos valores, conforme Art. 5º, II da LRF. Isso pode ocorrer por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesas. Por fim, o descumprimento dos limites pode levar à aplicação de sanções específicas. Se as despesas não forem reduzidas nos dois quadrimestres seguintes ao aumento, fica o ente proibido de receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro ente; e de contratar operações de crédito, nos termos do Art. 23 da LRF.

Ao cenário de controle das despesas públicas estruturado após 2000, formado pela LRF e pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, houve nova adição em 2016. Pelo Novo Regime Fiscal (EC Nº 95/2016), ficam os entes da União proibidos de aumentar as despesas primárias para além da atualização monetária do valor executado no exercício financeiro imediatamente anterior. Destaca-se a rigidez dos limites, com válvulas de escape originais praticamente inexistentes e possível impacto negativo nos investimentos públicos nacionais. A exemplo, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República a respeito do exercício de 2017, realizado pelo Tribunal de Contas da União, já identificava que a redução real da despesa primária total havia se dado principalmente nas discricionárias (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Quanto às regras fiscais, portanto, o controle das despesas admite três limitações: os valores dispostos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as porcentagens vinculadas à receita corrente líquida da Lei de Responsabilidade Fiscal e a vinculação à atualização monetária do exercício financeiro anterior. No momento da formulação e propositura da Lei Orçamentária Anual, todas devem ser observadas pelo Executivo, o que aumenta a complexidade do cenário nacional.

Ressalte-se, contudo, que a pandemia de COVID-19 gerou pressões no orçamento que levaram à introdução de novos diplomas no âmbito das despesas públicas. Assim, a Lei Complementar Nº 173/2020 facilitou a contratação das operações de crédito de estados e municípios, para permitir a entrega de recursos pela União a fim de arcar com as despesas decorrentes da calamidade pública. Por conseguinte, de forma a dar efetividade à flexibilização das regras fiscais contidas no Art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fez-se possível o aumento de dispêndio público, desde que os recursos sejam destinados ao combate da calamidade pública. Entretanto, essa disposição tem como contrapartida o estabelecimento de medidas de controle de gastos que estabelecem um regime fiscal provisório (incisos II, III e V do art. 8º), com gatilhos específicos para os casos de aumento de despesas.

Esse cenário foi fortalecido em 2021 com a edição da Lei Complementar Nº 178, que estabeleceu a necessidade de estados e municípios adotarem um teto de gastos particular, bem como metas e compromissos específicos, além do cumprimento

dos limites para despesa com pessoal. Os dois diplomas não estabeleceram novos parâmetros numéricos, mas alteraram o controle da despesa pública a nível federativo, estabelecendo medidas de ajuste fiscal.

4.2. O controle do déficit

As regras fiscais que regulam o déficit público são encontradas na literatura internacional como *balanced budget rules* (regras de equilíbrio orçamentário). Em essência, estabelecem limites a essa variável de maneira que se requer que as despesas não ultrapassem as receitas por determinado período, equivalendo as contas públicas.

Apesar das diversas estruturas jurídicas que podem assumir, é comum que estabeleçam limite nominal à variável do déficit. Nessa hipótese, a opinião pública pode considerá-las como mais efetivas do que regras de despesa, o que levaria à credibilidade fiscal elevada, com possível impacto no mercado nacional e na arrecadação de recursos por pelo aporte de investidores. Contudo, a durabilidade do quadro após a fase de introdução do parâmetro passaria a depender do cumprimento efetivo da norma, o que se ligaria a diversos fatores externos e, como já ressaltado, à vontade política do gestor público. GOBETTI (2014, p. 10) destaca, inclusive, que a adoção de regras de controle do déficit podem estimular os governantes a adotar práticas de contabilidade criativa, para garantir o cumprimento dos limites e manter aparente controle das contas públicas.

Caso se mostrem efetivas, as regras de déficit podem reduzir a capacidade de “super-comprometimento” de um governo. Entretanto, quando conformadas em estrutura rígida, há forte tendência para que demonstrem comportamento pró-cíclico: as limitações para o déficit se traduzirão em aumento de gasto em momentos de expansão econômica e, ao contrário, em necessidade de redução quando o país passar por recessão. Não raramente, o corte de gastos encontra identificação com a redução de investimentos públicos nas mais variadas áreas (MIRIYAGALLA et. al., 2010, p. 16).

O cenário nacional convive com duas regras voltadas para resultado. Seguindo experiências internacionais, tal como na Alemanha, no Brasil há no plano constitucional uma regra de ouro própria. De acordo com o Art. 167, inciso III da CF/88, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.⁹ Sendo as despesas de capital aquelas voltadas para investimento público, conclui-se que o constituinte buscou limitar a manutenção das atividades do Estado por recursos não provenientes das receitas orçamentárias. Dessa forma, deve haver coincidência entre as despesas de capital e as operações de crédito para apuração do cumprimento da regra de ouro.

A fiscalização dos limites é responsabilidade do Ministério da Fazenda. Ainda, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 32, §3º):

⁹ Note-se, contudo, a discussão levantada pela introdução das Leis Complementares Nº 173/2020 e Nº 178/2021, que possibilitaram a realização de operações de crédito em condições diferenciadas para estados e municípios no âmbito de calamidade pública e com a adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

- I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;
- II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital.

Com aplicação estendida a todos os entes da Federação, a regra de ouro tem, em resumo, o objetivo de evitar que as administrações ultrapassem limites razoáveis de endividamento. Pela possibilidade de financiamento das despesas de capital, induz-se a ideia dos investimentos públicos como retorno futuro, alcançados mediante autossustentabilidade (GOBETTI, 2014, p. 13). Contudo, estes também podem gerar despesas permanentes, especialmente para manutenção do bem ou serviço.

Além disso, não há previsão quanto a qual atitude tomar em relação ao crescimento constante das despesas correntes frente à manutenção do nível de receitas. Os gastos permanentes, como as despesas previdenciárias e de pessoal, continuam a crescer ainda que a arrecadação não o faça. Não endereçado o problema, a regra de ouro tende a tornar-se fictícia.

Conjuntamente à regra de ouro constitucional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter, por força da Lei Complementar Nº 101 de 2000, meta de resultado primário a ser perseguida no exercício financeiro a que se refere, seguindo as mesmas diretrizes que tangem às despesas públicas. Estabelecido o limite no projeto, proposta e aprovada a lei, deve ser respeitado durante a execução, a fim de se dar concretude à ação de planejamento que tenha originado o teto pensado. Repete-se, novamente, o cenário existente quanto às regras fiscais de despesas: a coexistência de normas que deve ser observada pelo agente público.

4.3. O controle da dívida

As regras fiscais de controle da dívida normalmente estabelecem tetos atrelados ao PIB nacional. Os efeitos ficam, logo de início, dependentes da realidade dos limites estipulados. Se a dívida nacional é inferior ao parâmetro, haverá flexibilidade para cumprimento ainda que ocorram choques econômicos. Entretanto, se o intuito da norma é a diminuição dos níveis da dívida, a distância terá pouca eficácia na promoção da sustentabilidade fiscal, ou seja, um limite muito distante do endividamento atual do Estado tenderá a não ser eficaz.

Por outro lado, caso o limite seja muito próximo ao nível original da dívida, haverá pouca margem para absorção de impactos. A tendência, nessa hipótese, é o estímulo ao comportamento pró-cíclico em cenários de retração econômica (MIRIYAGALLA *et. al.*, 2010, p. 16). As dificuldades envolvidas no controle da dívida por meio de regras fiscais são resumidas por KUMAR *et. al.* (2009, p. 3): “uma regra deve ser crível com relação a sua habilidade de promover o ajuste necessário e colocar a dívida em um

caminho sustentável. Entretanto, deve também possuir uma flexibilidade adequada para responder a choques”.

Quanto à credibilidade da norma, repete-se o cenário disposto para as regras de déficit. Ao passo que o foco direto na variável pode gerar maior credibilidade, o conceito de dívida não é de conhecimento geral, sendo ainda motivo de muitos debates.¹⁰ Dessa forma, o entendimento da norma pode ser reduzido, impactando o nível de controle popular sobre as ações imediatas do gestor público.

No plano nacional, as regras fiscais que se voltam para a dívida possuem basicamente dois marcos normativos: a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além das resoluções senatoriais pertinentes. De forma mais explícita, foram introduzidas a limitação da dívida consolidada e da dívida mobiliária.

Na CF/88, é competência do Senado Federal, por iniciativa do Presidente da República, fixar tetos para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 52, inciso VI) e para o da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso IX). Por força da LRF, foi dado o prazo de 90 dias após a publicação da norma para submissão de proposta presidencial ao Senado. Assom, a Resolução N° 40 de 2001 do Senado Federal regulou a dívida pública dos Estados e do Distrito Federal. De acordo com a norma, a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos, enquanto a dívida consolidada líquida é obtida após a dedução das disponibilidades de caixa, das aplicações financeiras e dos demais haveres financeiros.

Os limites são especificados no Art. 3º, atrelados à receita corrente líquida. Para a dívida consolidada líquida, tem-se (i) duas vezes a receita para Estados e Distrito Federal e (ii) 1,2 vezes a receita para Municípios. Não há regulamentação a respeito da União que fica, portanto, excluída da limitação. O mesmo ocorre para a dívida mobiliária federal, cujo projeto de lei (PL 3.431/2000) foi aprovado na Câmara e arquivado no Senado (PLC 54/2009 e PLS 567/2007). Além disso, cumpre ressaltar que não há, no momento, permissão para que Estados, Distrito Federal e Municípios emitam títulos de dívida pública.

Também relacionadas com a dívida pública são as limitações para operações de crédito em geral e para concessão de garantia nelas. A competência para dispor sobre o assunto é também do Senado Federal. A concretude deu-se com a Resolução N° 48 de 2007 do órgão, que definiu o conceito de operações de crédito e as respectivas limitações. Para a União, o montante global das operações de crédito não poderá ultrapassar 60% da receita corrente líquida, no que se incluem aquelas realizadas a nível nacional e internacional. O mesmo percentual é utilizado para a concessão de garantias.

¹⁰ A respeito das problemáticas envolvendo o conceito de dívida pública, cf. LOCHAGIN (2017).

Em todas as situações aqui descritas, aplicam-se as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal para quando o montante total ultrapassar os limites estipulados. Assim, o ente que os exceder não poderá realizar operação de crédito interna ou externa (aplicável somente para a União); e, para promover a recondução da dívida ao limite, deverá obter resultado primário ideal, por meio da adoção de medidas que podem incluir, entre outras, a limitação de empenho. Além disso, se não voltar aos limites, ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Às quatro regras aqui enunciadas, somam-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Anexo de Metas Fiscais. Repete-se o cenário de coexistência normativa e de complexidade da elaboração do orçamento público. Ainda que as limitações possam coexistir, há, no Brasil, falta de estudos que indiquem a efetividade dessa política fiscal, que parece ser a tônica geral nacional, conforme evidenciado pela adoção do Novo Regime Fiscal e leis posteriores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência nacional com regras fiscais tem já histórico relevante, que permite análises e considerações específicas. Apesar disso, os estudos na área são ainda incipientes, situação que se mostra ainda mais carente sob uma perspectiva jurídica, dado que o tema recebe maior enfoque de estudos econômicos e políticos. Percebeu-se, portanto, a necessidade de sistematizar o cenário brasileiro, identificando quais os controles existentes para as principais variáveis orçamentárias.

Ao fazê-lo, impossível não se dar conta da interdisciplinariedade do tema. Para além da estruturação jurídica da norma, a utilização de regras fiscais como política fiscal e instrumentos de controle da Administração Pública as inserem na seara da governabilidade e da economia pública.

Esses fatores, somados à complexidade da realidade brasileira, são desafios incessantes para quem se desdobra sobre o tema. Em verdade, os níveis de discricionariedade do gestor para determinar a alocação de recursos, bem como a sistemática das legislações orçamentárias e o fundo constitucional que reveste a matéria são, muitas vezes, distorcidos na prática da atividade pública, prejudicando a efetividade de normas de controle, como o são as regras fiscais. Há, assim, frequente embate entre a teoria e a prática da atividade pública.

A experiência brasileira tem se mostrado múltipla quanto às regras fiscais. Há normas referentes ao controle de todas as variáveis fiscais relevantes para o equilíbrio fiscal, como a despesa, a dívida e o déficit orçamentários. Ao mesmo tempo, o sistema jurídico-financeiro conta com normas rígidas e flexíveis, a depender da possibilidade de sua revisão ao longo do tempo. Nota-se, no entanto, que o esforço de construir normas simples pode levar o legislador a construir normas rígidas, como se a rigidez se refletisse em maior clareza. Embora haja fundamentos nesta preocupação, pois as regras fiscais tendem a ter maior capacidade de se cumprirem quanto mais claras forem, esta rigidez não se traduz, automaticamente, em efetividade. Deve-se tomar

cuidado, portanto, para que, em vez de potencializar compromissos políticos que levem à reafirmação de instrumentos já existentes, adotem-se regras fiscais cada vez mais rígidas, como o Novo Regime Fiscal e as normas nele espelhadas, mas que vivem em constante risco de abandono e descumprimento quando confrontadas com circunstâncias econômicas que tornam sua efetividade impossível. Isto conduz à perda de credibilidade das próprias regras fiscais.

Em geral, as regras fiscais podem, a partir da conformação jurídica que assumem, assumir consequências diversas, como reduzir o nível do déficit com relação ao PIB ou diminuir a taxa de crescimento dos gastos públicos. O *trade-off* em que isso se traduzirá na prática, ou seja, se tal acontecimento representará benefícios ou prejuízos para a sociedade, em especial quanto ao nível de despesas produtivas como os investimentos públicos, em muito depende da gestão política do momento e da forma com que esta colocará em prática os instrumentos disponíveis.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. O. F. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

AFONSO, José Roberto R.; TOLLINI, Helio Martins. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. *Revista Conjuntura Econômica*. Macroeconomia. vol. 70. n. 10. São Paulo: FGV/IBRE, outubro de 2016.

ANDERSON, Barry; MINARIK, Joseph J. Design choices for fiscal policy rules. *OECD Journal on Budgeting*. vol. 5. n. 4. 2006.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente (IFI). Tópico especial: regras fiscais no Brasil. *Relatório de acompanhamento fiscal*, jan. 2018.

CARDOSO JR., José Celso. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. Brasília: IPEA, 2011.

CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal*. Brasília: CNI, 2014.

CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência*. Florianópolis: Conceito, 2010.

CORREA Neto, Celso de Barros. Orçamento público: uma visão analítica. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento público: II Prêmio SOF de Monografias: Coletânea*. Brasília: ESAF, 2010.

DAHAN, Momi; STRAWCZYNSKI, Michel. Fiscal rules and the composition of government expenditures in OECD countries. *Journal of Policy Analysis and Management*. vol. 32. n. 3. 2013.

ELIASON, Paul; LUTZ, Byron. Can fiscal rules constrain the size of government? An analysis of the “crown jewel” of tax and expenditure limitations. *Journal of Public Economics*. 166. 2018.

FERNANDES, Andressa. The constitutional principal of fiscal sustainability: considerations regarding its definition and application in judicial decisions involving budgetary issues. In: BAUMNS, Theodor *et al.* *Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem: Festschrift für Helmut Siekman*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019.

GOBETTI, Sérgio. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 20*, Rio de Janeiro, dez. 2014.

GOLDFAJN, Ilan; GUARDIA, Eduardo. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. *Notas técnicas do Banco Central do Brasil*, n. 39, jul. 2003.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. *Revista do BNDES* 47. Junho de 2017.

INMAN, Robert P. Do balance budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU. Working Paper 5838. *NBER Working Paper Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, novembro de 1996.

KENNEDY, Suzanne; ROBBINS, Janine; DELORME, François. The role of fiscal rules in determining fiscal performance. *Fiscal Rules Conference*, 2001.

KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN, Teresa. Fiscal discipline: key issues and overview. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN, Teresa. *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

_____. *et al.* *Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances*. International Monetary Fund, dezembro de 2009.

LLEDO, Victor *et. al.* *Fiscal rules at a glance*. International Monetary Fund, mar. 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em janeiro de 2021.

LOCHAGIN, Gabriel. Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública. *Série Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Blucher, 2017.

_____. DOMINGUES, Juliana Oliveira. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista Justiça do Direito*, vol. 31, n. 3, 2017.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4. n. 1, jan./abr. 2017.

MEIRELLES, Henrique; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de. *EMI N° 00083/2016 MF MPDG*. Brasília: Subchefia de Assuntos Parlamentares, 15 de junho de 2016.

MENEZES, Rafael; TONETO Jr., Rudinei. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios. *Planejamento e políticas públicas*, n. 29, jun./dez. 2006.

MIRIYAGALLA, Danura *et al.* (2010). *Fiscal rules to reduce U.S. federal debt: lessons from Chile, Brazil, Germany, Sweden, Switzerland*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences and National Academy of Public Administration, novembro 2010.

OSTERLOH, Lerke. Staatsverwchuldung als Rechtsproblem?: Kritisches zum Urteil des Zweiten sents des BVerfG vom 18.04.1989. *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 43, n. 3, 1990.

RAUDLA, Ringa. Governing budgetary commons: what can we learn from Elinor Ostrom. *European Journal of Law and Economics*, n. 30, 2010.

REZENDE, Felipe. Por um novo regime fiscal. *Valor Econômico*. Publicado em 15/09/2016. Disponível em <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/por-um-novo-regime-fiscal.ghtml>. Acesso em janeiro de 2021.

SCHICK, Allen. The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. vol. 3. n. 3. Paris: OECD, 2003.

_____. Post-crisis fiscal rules: stabilizing public finance while responding to economic aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, 2010.

THE PETERSON-PEW COMISSION ON BUDGET REFORM. *Tied to the mast: fiscal rules and their Uses*. 13 de dezembro de 2011. Disponível em: http://budgetreform.org/sites/default/files/fiscal_rules.pdf. Acesso em junho de 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república: exercício de 2017*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2018.

VALLE, Vanice Regina do. Novo regime fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4. n. 1. jan. /abr. 2017.

VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: RT, 1973.

VON HAGEN, Juergen. Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance. *Economic and Social Review*, vol. 33, n. 3, 2002.
