

**ESTEVÃO HORVATH**

**O ORÇAMENTO NO SÉCULO XXI:  
TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS**

Tese apresentada ao concurso de Professor Titular –  
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Área de Direito Financeiro

São Paulo

2014

## Capítulo 5

# EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

SUMÁRIO: 5.1 Keynes e o orçamento norte-americano – 5.2 Estabilidade orçamentária na União Europeia – 5.3 Equilíbrio em que período de tempo? – 5.4 A estabilidade e o Parlamento – 5.5 O que é, afinal, a “estabilidade orçamentária?” – 5.6 A crise de 2008 na Europa – 5.7 Pacto de Estabilidade e Crescimento – 5.8 Legislação europeia sobre estabilidade. Alguns exemplos: 5.8.1 Orçamento na Alemanha – Caso Berlim – 5.9 Equilíbrio orçamentário e estabilidade orçamentária; 5.10 O “equilíbrio” no Brasil; 5.10.1 Equilíbrio no orçamento; 5.10.2 O equilíbrio orçamentário e o princípio federativo; 5.10.3 Equilíbrio na execução do orçamento; 5.11 Equilíbrio em que sentido?; 5.12 Equilíbrio e dívida pública; 5.13 A “regra de ouro” – 5.14 À guisa de conclusão.

“O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais” (Aliomar Baleeiro).<sup>357</sup>

Considerado como princípio orçamentário por alguns autores, o equilíbrio é, segundo pensamos, um ideal a ser atingido; é dizer: mais que um *princípio*, o equilíbrio entre receitas e despesas<sup>358</sup> é um desejo que se imagina todos os entes públicos – e, bem assim, os cidadãos – persigam.

<sup>357</sup> Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 401.

<sup>358</sup> Utilizar-se-ão aqui as expressões “equilíbrio orçamentário” e “equilíbrio entre receitas e despesas” como sinônimas. A esse respeito, v. Weder de Oliveira, que diz: “o equilíbrio entre receitas e despesas pode também ser referenciado como equilíbrio orçamentário, equilíbrio fiscal ou controle

A ideia de equilíbrio do orçamento pode ser encontrada já na defesa teórica que fazem os liberais da intervenção mínima do Estado na economia. Isto propiciou enxergar o orçamento público como uma réplica, em grandes proporções, do orçamento familiar, que deveria reger-se pela estrita observância do equilíbrio entre receita e despesas, inibindo, de pronto, o recurso a empréstimos, por exemplo.<sup>359</sup>

Há que reconhecer que a busca pelo equilíbrio das contas públicas muita vez decorre de imperativos de ordem técnica e econômica, envolvendo também opções político-ideológicas dos governantes do momento. Isso, não obstante, segundo parece indicar a própria teoria econômica – se seguirmos os ensinamentos de Keynes<sup>360</sup> e seus discípulos –, o desequilíbrio orçamentário (aqui no sentido de produtor de déficit) pode ser

---

fiscal” (*Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385).

<sup>359</sup> V. Violeta Ruiz Almendral, La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria, p. 91-92, ISSN: 1138-2848. Disponível em <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9974&path%5B%5D=10283>>. Acesso em: 30 out. 2013.

<sup>360</sup> Um brilhante resumo da teoria keynesiana pode ser encontrado no clássico livro do mestre Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 98 e ss. O trecho de Baleeiro a seguir transcrito, sumário da posição de J. M. Keynes, parece resumir a essência do que aqui é necessário deixar esclarecido quando se fala da doutrina keynesiana:

“[...] se as empresas privadas, pelo receio da queda de preços resultante a inibição do consumo, não investem, a solução deve advir do Estado, que, como substituto dos particulares, há de absorver todo o trabalho potencial liberado na conjuntura, proporcionando ocupação aos desempregados e restituindo-lhes a capacidade de consumo, que restaurará a confiança e restabelecerá o ritmo anterior. A despesa pública exerce ação revitalizadora do organismo econômico nessas fases de delíquio, assim como a baixa do juro a nível inferior à ‘produção marginal do capital’, isto é, a sua rentabilidade em lucros dos investimentos” (p. 100).

imperativo em certos momentos de depressão econômica, exatamente para impulsionar o “aquecimento” da economia.

Baleeiro observa que “a teoria geral keynesiana conduziu a uma política fiscal de despesas intensivas como terapêutica das crises”.<sup>361</sup> A verificação de que o volume de dinheiro despendido pelos Estados Unidos para tentar debelar a crise econômica estabelecida em 1929, suprimindo o desemprego, elevando o padrão tecnológico da produção, multiplicando-a e garantindo, enfim, o bem-estar, demoliu as regras rígidas de prudência orçamentária, conforme explica esse autor.<sup>362</sup>

Usando expressão de Harley Lutz, afirma que

[...] estadistas e povos [...] perderam o complexo de culpa em relação ao *déficit*. Acostumaram-se a esse fato e obtiveram provas concretas de que ele [o *déficit*], ao invés de consequências catastróficas, poderia gerar, *em certas circunstâncias*, melhores condições de vida para o país.<sup>363</sup>

O mestre baiano ilustra com um exemplo situação que admitiria o déficit orçamentário “sem sentimento de culpa”:

[...] se a produção não se pode expandir por deficiência de energia elétrica, vetustez da frota mercante, ou de sistema ferroviário, falta de portos equipados etc., não parece condenável o *déficit* que se originou das despesas imprescindíveis à eliminação desses nós de estrangulamento que impedem o desenvolvimento harmonioso da economia nacional.<sup>364</sup>

Outra frase significativa de Baleeiro, e que bem resume a questão e se mantém atual: “*Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional*”.<sup>365</sup>

<sup>361</sup> Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 400.

<sup>362</sup> Idem, *ibidem*, p. 400.

<sup>363</sup> Idem, p. 400.

<sup>364</sup> Idem, p. 402.

<sup>365</sup> Idem, p. 402 (grifado no original).

### 5.1 Keynes e o orçamento norte-americano

Passemos agora a uma análise resumida, baseada nas lições de Buchanan e Wagner,<sup>366</sup> sobre como o pensamento de Keynes influenciou a política econômica e financeira até recentemente (se é que não se possa dizer que perdura até os dias atuais).

Ensinam esses professores que, nos Estados Unidos, na época pré-keynesiana, a “prática fiscal” era claramente informada pela responsabilidade fiscal. A história desse período não era de um orçamento rigidamente equilibrado definido em uma base contábil anual. Havia, na verdade, consideráveis flutuações nas receitas, nas despesas e nos resultados de superávit ou déficit. Segundo os autores, havia, então, um padrão claramente discernível:

[...] os déficits surgiam principalmente durante os períodos de guerra; os orçamentos normalmente produziam excedentes durante os tempos de paz, e esses excedentes eram usados para eliminar o débito criado durante as situações de guerra.<sup>367</sup>

Os anos seguintes à criação da República americana, em 1789, foram períodos de turbulência, com guerra contra os índios, deterioração das relações com a Inglaterra etc. Nessa época, o orçamento federal viveu em constantes déficits e em 1795 a dívida pública bruta chegou a \$ 83,8 milhões, tendo-se reduzido praticamente à metade em 1811. Nesse período de dezesseis anos (de 1795 a 1811), houve superávit em quatorze anos e déficit em dois anos. A guerra de 1812 trouxe nova série de déficits, até 1815, tendo, por óbvio, aumentado a dívida pública, que foi fortemente reduzida em 1836.<sup>368</sup>

<sup>366</sup> James M. Buchanan e Richard E. Wagner, *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, *The Collected Works of James M. Buchanan*, v. 8.

<sup>367</sup> Idem, *ibidem*, p. 13.

<sup>368</sup> Idem, p. 13.

Desse período até os anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial houve um vaivém de déficits e superávits. Com a guerra, foram três anos de déficits, compensados com onze anos consecutivos de superávit, a partir de 1918.

A Grande Depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial foram coadjuvantes para provocar 16 anos consecutivos de déficits, com o que a dívida pública atingiu \$169,4 bilhões, em 1946. Até essa data, a história da prática fiscal nos Estados Unidos era constante, sólida, com superávits como regra geral e déficits durante períodos de guerra e de forte depressão.<sup>369</sup>

A ideia que permeou a prática fiscal nessa época poderia ser traduzida em que se deveria reduzir as cargas (*burdens*) atuais em troca da obrigação de assumir maiores cargas no futuro. “Era somente em casos de eventos extraordinários, como uma guerra ou uma grande depressão que o financiamento da dívida parecia justificar-se.”<sup>370</sup>

A teoria clássica da dívida pública afirma que a emissão de dívida (*debt issue*) é o meio pelo qual os contribuintes atuais podem transferir parte dos custos do governo nas costas de contribuintes futuros. Já a chamada teoria keynesiana da dívida pública, ao contrário, afirma que os cidadãos que vivem durante o período em que os gastos públicos são feitos sempre e necessariamente suportam o custo dos serviços públicos, independentemente de se esses serviços são financiados pela tributação ou pela contração de dívida.<sup>371</sup>

Relatam os autores ora examinados a existência de uma “Constituição Fiscal”, mesmo antes do “desafio” keynesiano, embora não materializada em um documento escrito. Essa

<sup>369</sup> James M. Buchanan e Richard E. Wagner, *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, p. 14-15.

<sup>370</sup> Idem, *ibidem*, p. 15. No original: “It was only during some such extraordinary event as a war or a major depression that debt finance seemed to be justified”.

<sup>371</sup> Idem, p. 15-16.

“Constituição” incluía a regra do equilíbrio orçamentário e funcionava como uma importante restrição às naturais propensões dos políticos.<sup>372</sup> Já os seguidores de Keynes passaram pelo desafio de convencer os líderes políticos e o povo de que a “religião fiscal” dos velhos tempos era irrelevante na conjuntura moderna. “Como um princípio sacrossanto, o equilíbrio orçamentário tinha de ser desenraizado.”<sup>373</sup> Diziam os adeptos de Keynes que os déficits nos orçamentos do governo eram um preço baixo a ser pago “diante das bênçãos do pleno emprego”. Segundo essa visão, não havia nenhuma virtude particular no equilíbrio do orçamento em si mesmo, assim como não havia nenhum vício peculiar no desequilíbrio do orçamento *per se*. “A lição era clara: o equilíbrio orçamentário não importava.”<sup>374</sup>

Para Buchanan e Wagner, a aplicação dos preceitos keynesianos à democracia americana ocasionou um regime de déficits orçamentários permanentes, inflação e uma crescente participação do setor público na renda nacional.<sup>375</sup>

Como se pode ver, os autores aqui trazidos à colação não são exatamente adeptos à doutrina de Keynes, embora reconheçam, por exemplo, com Dalton, que a ênfase keynesiana inicial foi dirigida ao uso do orçamento a fim de “equilibrar a economia”, em vez de ser voltada ao ultrapassado objetivo de equilibrar as contas do próprio governo. “O nexos entre as despesas governamentais e a disposição das pessoas de se submeterem

<sup>372</sup> James M. Buchanan e Richard E. Wagner, *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, p. 32.

<sup>373</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 32. “As a sacrosanct principle, budget balance had to be uprooted.”

<sup>374</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>375</sup> *Idem*, p. 75. Isso, não obstante, refere-se a Graham Hutton, que afirma que “o que deu errado não foi o esquema de Keynes. Foi o seu otimismo com relação à política, aos políticos, aos empresários e aos sindicalistas [...] Keynes teria sido o primeiro a denunciar este comportamento como sendo a ruína da democracia”.

a estas despesas foi deixado de lado. Os impostos deveriam ser cobrados somente com o propósito de prevenir a inflação.”<sup>376</sup>

Os doutrinadores acima propõem que a regra do equilíbrio orçamentário seja colocada na Constituição dos Estados Unidos, principalmente pela influência restritiva dessa norma, no seu potencial de eliminar a tendência ao aumento do setor público e de reduzir as fontes da inflação.<sup>377</sup> Segundo eles, nada em uma regra expressa de equilíbrio orçamentário impõe – nem deveria impor – que o gasto total do governo seja mantido em um nível preestabelecido, em termos absolutos ou relativos no tocante à renda nacional. As decisões relativas ao montante de recursos a serem destinados pelo governo serão tomadas segundo o processo político ordinário, com ou sem a existência de uma regra para o equilíbrio orçamentário.

A restauração da regra do equilíbrio orçamentário servirá somente para permitir um sopesamento um pouco mais cuidadoso de benefícios e custos. A regra terá o efeito de trazer os custos reais das despesas públicas ao conhecimento daqueles que irão tomar a decisão [...].<sup>378</sup>

Buchanan, Wildavsky e outros defenderam, no final da década de 1970, época de inflação elevada e dívida pública crescente, a inserção, na Constituição norte-americana, de regras que garantissem o equilíbrio orçamentário e a contenção do crescimento da despesa pública. Em meados da década de 1990,

<sup>376</sup> James M. Buchanan e Richard E. Wagner, *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, p. 152. No original: “The nexus between governmental outlays and the willingness of members of the public to undergo the costs of these outlays was jettisoned. Taxes were to be levied only for the purpose of preventing inflation”.

<sup>377</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 184.

<sup>378</sup> *Idem*, p. 185. No original: “The restoration of the balanced-budget rule will serve only to allow for a somewhat more conscious and careful weighting of benefits and costs. The rule will have the effect of bringing the real costs of public outlays to the awareness of decision makers [...]”.

o Congresso americano esteve prestes a aprovar uma emenda constitucional sobre o equilíbrio orçamentário que, após o assentimento da ampla maioria nessa Casa Legislativa, foi rejeitada no Senado por um voto.<sup>379</sup>

## 5.2 Estabilidade orçamentária na União Europeia

A ideia de estabilidade orçamentária surgiu com mais força na Europa, quando se projetava a moeda única e já se vislumbrava, na União Europeia, um sistema de integração, do ponto de vista político e constitucional. A estabilidade foi pensada não somente para coordenar a política orçamentária dos membros, mas também a própria política econômica destes.<sup>380</sup>

Com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, foram estabelecidos os critérios de disciplina orçamentária, cuidando de limitações sobre o gasto público, realçando o papel estabilizador do orçamento e, ao mesmo tempo, “a perda de controle pelos governos nacionais sobre a taxa de câmbio e a política monetária”.<sup>381</sup>

Por intermédio do Tratado de Amsterdam, de 1997, instituiu-se um “código comum de conduta fiscal”, que se materializou em dois aspectos, a saber: por um lado, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que obrigou os Estados-membros a conseguir um saldo próximo ou superior ao equilíbrio e, por outro, estabeleceu o controle dos déficits públicos excessivos, a ser executado pelo Conselho Europeu.<sup>382</sup>

Essas diretrizes se mantiveram, com algumas alterações, nos anos seguintes, até que o Conselho Europeu não conseguiu

<sup>379</sup> Cf. Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 395.

<sup>380</sup> Miguel Ángel Martínez Lago, *La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, p. 106.

<sup>381</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 106.

<sup>382</sup> *Idem*, p. 106.

impor as regras da estabilidade à França e à Alemanha, situação que culminou com a manifestação do Tribunal de Justiça da União Europeia, instado a dirimir o conflito entre a Comissão das Comunidades Europeias e o Conselho a União Europeia.<sup>383</sup> Em decorrência disso, abriu-se um caminho de maior flexibilidade, tanto para determinar o objetivo orçamentário a médio prazo dos Estados-membros como para o desencadeamento do “procedimento de déficit excessivo”.<sup>384</sup>

Na Europa pós-Maastricht, a crise econômica e financeira desatada em 2008 provocou um maior intervencionismo comunitário, que foi restringindo, paulatinamente, a capacidade de atuação autônoma dos Governos nacionais. Com isso revelou-se a desapareção da já pequena separação que havia entre as Constituições econômicas internas e a Constituição econômica europeia. No dizer de Bárcena, a política econômica dos Estados-membros passou a converter-se em europeia “pela porta dos fundos” do processo de coordenação orçamentária.<sup>385</sup>

<sup>383</sup> Nessa contenda, travada no bojo do “Assunto C-27/04”, *Comissão das Comunidades Europeias vs. Conselho da União Europeia*, referido Tribunal decidiu, de forma salomônica, ao declarar a inadmissibilidade do recurso da Comissão, dado que o seu objeto consistia em pedir a anulação da não adoção pelo Conselho dos instrumentos formais contidos nas Recomendações da Comissão e, simultaneamente, anular as Conclusões do Conselho, de novembro de 2003, adotadas com relação à França e à Alemanha, respectivamente, porquanto supunham uma decisão de suspender o procedimento por déficit excessivo e uma decisão pela qual se modificavam as Recomendações adotadas anteriormente pelo próprio Conselho (Miguel Ángel Martínez Lago, *La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, p. 107).

<sup>384</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 107.

<sup>385</sup> Cf. Josu de Miguel Bárcena, *El gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*, apud Miguel Ángel Martínez Lago, *La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, p. 110.

### 5.3 Equilíbrio em que período de tempo?

Quando se fala da estabilidade, uma indagação, a nosso ver importante, deve ser feita: o equilíbrio entre receitas e despesas, quando aceito e/ou imposto, deve ser considerado em cada exercício financeiro ou em um determinado ciclo plurianual. As coisas mudam, conforme se reporte a um ou a outro período: às vezes pode ser conveniente, necessário ou até mesmo imprescindível ter um orçamento equilibrado em um determinado exercício, de qualquer forma e tomado em consideração isoladamente; outras vezes, no entanto, dever-se-ia admitir o “desequilíbrio” em um certo ano fiscal, retornando-se ao equilíbrio no seguinte. Em outras palavras, parece mais adequado pugnar pelo equilíbrio vislumbrando-se um ciclo plurianual, no seu todo, do que insistir que isso ocorra todos os anos.

Avaliamos que dessa forma ainda se poderá falar em “estabilidade orçamentária”, mesmo que tenha havido desequilíbrio em algum momento desse ciclo.

Esse parece ser o espírito do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” europeu que, embora aluda à “estabilidade”, prevê medidas para combater o “déficit excessivo”, ou seja, admite (e permite) a possibilidade de que haja um certo déficit, o qual, evidentemente, dentro de um certo prazo, deve ser debelado.

Dos *consideranda* desse Pacto, dirigidos à Comissão, extrai-se que, após avaliar

[...] as medidas de impulso orçamentário e os programas de estabilidade e convergência sobre a base das previsões atualizadas, *oferecerá orientação sobre a posição adequada*, tendo em vista os objetivos seguintes:

- garantir a reversibilidade das medidas que incrementam os déficits a curto prazo;
- melhorar a concepção das políticas orçamentárias a médio prazo mediante a consolidação das normas e quadros orçamentários nacionais;

– *assegurar a sustentabilidade longo prazo das finanças públicas* especialmente mediante a aplicação de reformas que freiem o incremento dos gastos decorrentes do envelhecimento da população (grifou-se).<sup>386</sup>

Depois do teor dessas “recomendações”, Germán Orón Moratal entende que não resta nenhuma dúvida “sobre a impropriedade da aplicação dos valores de referência [para verificar a obediência ou não aos limites de déficit] a um único ano, assim como a flexibilidade da aplicação do PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento)”.<sup>387</sup>

#### 5.4 A estabilidade e o Parlamento

Outro ponto, importantíssimo, a nosso ver, quando se fala de estabilidade orçamentária ou de equilíbrio orçamentário, é aquele relativo ao papel do Parlamento nessa questão: os membros do Poder Legislativo, a exemplo do que ocorre com os do Executivo, que são eleitos democraticamente pelo povo a quem – ao menos em tese – representam, estarão, por força de qualquer desses postulados, impedidos de legislar em sentido contrário a estes? Em outras palavras, se a vontade popular, manifestada formalmente na escolha dos representantes do dono da “coisa pública”, tanto os que irão formar o Poder Legislativo quanto os que comporão o Poder Executivo, for na direção de utilizar o gasto público em sentido diferente do equilíbrio/estabilidade, estarão impedidos de fazê-lo?

Parece-nos que a resposta há de ser negativa. Como já dissemos, o equilíbrio orçamentário, assim como o seu “apêndice” mais moderno, que tem por nome “estabilidade”, são ideais a serem atingidos, mais que princípios sem os quais os orçamentos não existirão ou perecerão.

<sup>386</sup> Conforme Germán Orón Moratal, *El presupuesto estatal ante el derecho comunitario: en especial, la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos*, p. 934-935.

<sup>387</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 935.

Demais disso, como observam, muito apropriadamente, Aguiar de Luque e Rosado Iglesias,

[...] se os representantes eleitos democraticamente não podem transformar as suas propostas [*planteamientos*] ideológicas (portanto, os queridos e escolhidos pelo corpo eleitoral) em políticas concretas, *o princípio democrático poderia ressentir-se, o pluralismo político que prevê a Constituição veria reduzida a sua operatividade e a chamada soberania orçamentária do Parlamento seria também seriamente questionada.*<sup>388</sup>

Os autores citados anteriormente assim se pronunciaram a respeito da possível interpretação de um dispositivo legal que introduzisse (à época – 2001) o princípio da estabilidade orçamentária, ou de entender que ele já se encontraria implícito na Constituição espanhola.

O ponto de partida para a discussão ali desenvolvida refere-se ao art. 40 da Constituição daquele país, que dispõe:

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica [...].

À época não havia sido constitucionalizado esse princípio [da estabilidade orçamentária], o que se deu mediante a alteração do art. 135,<sup>389</sup> motivando o exame, pela doutrina e pela jurisprudência, acerca da possibilidade de entender implícito o princípio da estabilidade no art. 40 ou de a lei infraconstitucional

<sup>388</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías, p. 25. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=597&path%5B%5D=652>>. Acesso em: 23 set. 2013 (grifou-se).

<sup>389</sup> “Artículo 135.1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.”

o prever. Sobre este último aspecto, os autores citados entendem que, se isso ocorresse, o legislador

[...] habría suplantado y modificado la voluntad del constituyente, al dictar una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido a un principio que, a mayor abundamiento, no está explícitamente positivizado, y al que sólo cabe reconocer una función de orientación programática, de tendencia, sin mayor virtualidad; máxime cuando cabe encontrar argumentos tanto para su admisión como para su negación.<sup>390</sup>

Sobressai aqui a ideia do equilíbrio orçamentário como uma “tendência” a ser buscada ou, no máximo, um princípio “de caráter programático”.

### 5.5 O que é, afinal, a “estabilidade orçamentária?”

Para João Ricardo Catarino, a estabilidade orçamentária “é mais do que uma regra orçamental. Ela é um valor estruturante das finanças públicas modernas em face dos problemas atuais e futuros que os défices excessivos vêm colocando aos Estados”.<sup>391</sup>

Parece que o ideal da estabilidade orçamentária já é um objetivo a ser perseguido em todos os países, modernamente, estando ou não constitucionalizado, ou mesmo instituído por lei.

Um ponto que normalmente não é enfatizado como deveria ser é o relativo a que a “estabilidade” tem que ocorrer considerando-se as despesas, mas também *as receitas*. Deveras, o fenômeno financeiro é um só, abrangendo as entradas e saídas de dinheiro público. É o que também reforçam Aguiar de Luque

<sup>390</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 25. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=597&path%5B%5D=652>>. Acesso em: 23 set. 2013.

<sup>391</sup> João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 273.

e Rosado Iglesias, quando afirmam, com clareza meridiana, que o princípio da estabilidade

[...]deve projetar-se sobre toda a atividade orçamentária, tanto no relativo à previsão de gastos quanto à estimativa das receitas. *Pois, no orçamento, ambas as magnitudes estão relacionadas, não são realidades isoladas uma da outra.*<sup>392</sup>

É que a política orçamentária é elaborada – ou deve sê-lo – em conjunto com as políticas econômica e fiscal. Na parte do orçamento referente às receitas, dentre as quais as tributárias estão no topo em termos de volume, estas já estão – devem, obrigatoriamente, estar – autorizadas por leis específicas, o que deve ser levado em conta ao serem costurados os projetos de leis orçamentárias: objetivando alcançarem-se certos objetivos, deve-se mensurar a suficiência – ou não – dos recursos para tanto.

Não adianta engendrar uma política tributária aproximada da perfeição, com respeito à capacidade contributiva dos cidadãos, à progressividade, à justiça tributária, enfim, se não se tem o mesmo apuro no tocante à política dos gastos que serão cobertos com tais recursos. No entanto, o contrário também deve ser considerado, isto é, a preocupação com a justiça e economicidade, por exemplo, no que concerne à alocação de recursos, isoladamente, não trará, a nosso ver, o almejado equilíbrio de contas.

Não basta o equilíbrio em cifras, exclusivamente contábil, entre entradas e saídas de dinheiro público. Razões de cunho

<sup>392</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 26. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=597&path%5B%5D=652>>. Acesso em: 23 set. 2013 (grifos nossos). [No original nota-se um flagrante engano, quando se diz: “el principio de estabilidad debe proyectarse sobre toda la actividad presupuestaria tanto en lo relativo a la previsión de los gastos como a la estimación *de los gastos*”. Aí, certamente, os autores queriam significar “estimativa de receitas”, dado o contexto em que foi redigida a passagem].

social, ou mesmo econômico, podem propiciar que haja necessidade de quebrar, ainda que momentaneamente, esse equilíbrio, seja mediante o aumento de tributos, seja por intermédio do aumento de gastos, necessidade esta que pode ocorrer no meio do processo orçamentário ou mesmo na fase de execução do orçamento.

Na história recente presenciamos um retorno à aplicação das ideias defendidas por Keynes, conforme se verá a seguir.

### **5.6 A crise de 2008 na Europa**

Em decorrência da crise econômica que assola a Europa (não somente, mas principalmente), a partir do ano de 2008, os países da zona do euro, especialmente, tiveram de proceder a inúmeras modificações na forma de condução da economia, visando a debelar o déficit financeiro e a procurar meios de aquecer, novamente, a economia, sob pena, inclusive, de fazer fracassar toda a expectativa criada, pela União Europeia em geral, com a adoção do euro, como moeda única.

Não somente na Europa, mas também no país considerado paradigma do capitalismo e da não intervenção do Estado, os Estados Unidos, houve imensa injeção de recursos públicos na economia, para procurar a saída dessa crise, que somente agora (em 2013) começa a dar sinais de arrefecimento. (Aí percebemos que a doutrina keynesiana ainda encontra eco no país por excelência defensor a intervenção mínima do Estado.)

Alguns países, como a Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha, sentiram de forma mais acentuada os efeitos da crise e necessitaram recorrer à ajuda financeira da União Europeia e a entidades internacionais de financiamento, correndo o risco de serem desalojados da chamada “zona do euro”, o que, ao que parece, não é de interesse nem desses mesmos países, nem da própria União Europeia como um todo.

Na Espanha, a Constituição já foi objeto de emenda, como se disse, a fim de que o princípio da “estabilidade orçamentária”

passasse a ter hierarquia constitucional, embora essa estabilidade já fosse necessária antes dessa modificação, para incluir o país na zona do euro.

A Exposição de Motivos que acompanha referida emenda constitucional deixa claro que:

[...] el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.<sup>393</sup>

<sup>393</sup> Exposição de Motivos que precede o texto do novo art. 135 da Constituição espanhola.

O atual dispositivo tem a seguinte redação:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del

## 5.7 Pacto de Estabilidade e Crescimento

O Pacto de Estabilidade e Crescimento – *Stability and Growth Pact (SGP)* é uma estrutura baseada em regras para a coordenação das políticas orçamentárias nacionais na União Europeia, consoante nos dá notícia o sítio da Comissão Europeia.<sup>394</sup> Foi ele estabelecido para salvaguardar a solidez das finanças públicas, com base no princípio de que as políticas econômicas são uma preocupação partilhada por todos os Estados-membros. O procedimento de desequilíbrios macroeconômicos (*Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP*) atua com o Plano em referência “para identificar e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e acompanhar a evolução da competitividade”.<sup>395</sup>

---

Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

<sup>394</sup> European Commission. Economic and Financial Affairs. Stability and Growth Pact. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)>. Acesso em: 28 set. 2013.

<sup>395</sup> Idem, ibidem.

No direito comunitário já se havia estabelecido o princípio do “déficit público não excessivo”, pelo qual o déficit não deverá ultrapassar 3% do PIB (Produto Interno Bruto) e a dívida, de 60% do PIB. No entanto, mediante o que dispõe o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, firmado em 2 de março de 2012, passou-se a exigir que a situação orçamentária de cada Estado seja de equilíbrio *ou de superávit*, circunstância que se considera respeitada “se o saldo estrutural anual das Administrações Públicas alcançar o objetivo nacional específico a médio prazo, definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisado, com um limite inferior de déficit estrutural de 0,5 por cento do PIB a preços de mercado” (art. 3, 1, *b*).<sup>396</sup>

Para Germán Orón Moratal, uma consequência do princípio de estabilidade e também o de equilíbrio<sup>397</sup> seria que a relação entre receitas e gastos é adequada quantitativamente quanto à sua previsão, à sua execução e liquidação e que, da mesma forma

[...] que as operações de crédito não impliquem um excesso com relação ao PIB, nem encubram um equilíbrio fictício (necessidade de financiamento), isto é, que as receitas e gastos se equilibrem socorrendo-se da dívida como recurso financeiro por insuficiência das restantes receitas previstas no orçamento.<sup>398</sup>

Esse recurso ao endividamento também não passou despercebido a Álvaro Rodríguez Bereijo, que reconhece que o Estado se vê empurrado a isso, à vista do desequilíbrio econômico-financeiro, em cuja raiz se encontram o imenso crescimento do

<sup>396</sup> Conforme Germán Orón Moratal, *El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno*, p. 187.

<sup>397</sup> Fazemos essa observação como a do autor, pois, segundo cremos, o equilíbrio orçamentário está alojado no denominado princípio da estabilidade.

<sup>398</sup> Germán Orón Moratal, *El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno*, p. 189-190.

gasto público e as crescentes dificuldades de obtenção de financiamento pelo Estado espanhol [por outros Estados europeus também], agravados pela depressão econômica e os altos índices de desemprego.<sup>399</sup>

### 5.8 Legislação europeia sobre estabilidade. Alguns exemplos

Parece que essa nova legislação sobre Finanças Públicas, que foi, de certo modo, imposta a países europeus – tenha-se como exemplo a Lei Orgânica relativa às Leis de Finanças francesa, de 1.º de agosto de 2001, bem como a alteração do art. 135 da Constituição espanhola, que culminou com a edição da Lei Orgânica (espanhola) 2/2012, de 27 de abril, de “estabilidade orçamentária e sustentabilidade financeira” –, guarda inúmeros aspectos de proximidade com a nossa “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar n. 101/2000).

Na Alemanha, o contrário de outras federações que não possuem acordos formais para a coordenação da política fiscal entre as diversas esferas de governo, há uma exigência constitucional de que o gerenciamento orçamentário da Federação (a nossa União) e o dos *Länder* (nosso Estados-Membros) levem em conta a necessidade de macroequilíbrio (art. 109 da Constituição alemã – *Grundgesetz*),<sup>400</sup> do mesmo modo que prevê a adoção de uma lei federal, aplicável à Federação e aos *Länder*,

<sup>399</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo, La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado, p. 7.

<sup>400</sup> A seguir, transcrevemos a parte do art. 109 da Constituição alemã (em versão para o castelhano) que aqui interessa ressaltar:

“Artículo 109

[Gestión presupuestaria de la Federación y de los Länder]

(1) La Federación y los Länder son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria.

(2) La Federación y los Länder deberán tener en cuenta en su gestión presupuestaria las exigencias del equilibrio global de la economía.

visando a regular princípios orçamentários comuns e a assegurar um planejamento financeiro plurianual.<sup>401</sup>

Desenvolvendo essas ideias, a Lei para a Promoção da Estabilidade e Crescimento (*Stabilitäts-und Wachstumsgesetz – StWG*), de 1967, passou a exigir a elaboração de planos quinquenais. Também cuidou de dispor sobre o gerenciamento fiscal responsável, com o que tanto o Governo Federal quanto os Governos dos *Länder* foram obrigados a considerar objetivos de cunho nacional ao formular as suas políticas econômica e fiscal. A *StWG* claramente incorpora a teoria econômica keynesiana, que foi amplamente aceita quando da sua promulgação em 1967. Alguns dos seus dispositivos são objeto de críticas, por exemplo, o estabelecimento de um “fundo de reserva anticíclico” (*counter-cyclical reserve fund*), imaginado para evitar o superaquecimento da economia, “que tem pouca importância” quando um alto desemprego e um crescimento econômico abaixo do potencial caracterizam a economia.<sup>402</sup>

### 5.8.1 Orçamento na Alemanha – Caso Berlim

Diferentemente do Brasil, que tem atualmente 24 Ministérios, além de 10 Secretarias, todas com status de Ministério, e 05 órgãos gerais, também com status de Ministério,<sup>403</sup> o que

---

(3) Por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, podrán fijarse principios comunes para la Federación y los Länder, en lo que atañe al Derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera de varios años. [...]”.

<sup>401</sup> Cf. OECD The Legal Framework for Budget Systems – an international comparison, p. 222. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>> . Acesso em: 6 out. 2013.

<sup>402</sup> OECD The Legal Framework for Budget Systems – an international comparison, p. 222. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>> . Acesso em: 6 out. 2013.

<sup>403</sup> São eles: Advocacia-Geral da União, Casa Civil, Controladoria geral da União, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Banco Central do Brasil).

totaliza 39 Órgãos máximos ligados à Presidência da República, a Alemanha gere todos os assuntos da nação com 13 Ministérios.

No Brasil, a elaboração do orçamento é atribuição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na Alemanha, tal tarefa cabe ao *Bundesministerium der Finanzen*, equivalente, no Brasil, ao Ministério da Fazenda.

Existem diferenças expressivas entre o processo orçamentário no Brasil e na Alemanha, diferenças estas ditadas basicamente pela forma distinta de governo entre os dois países – a Alemanha segue o sistema de governo parlamentarista. O processo orçamentário alemão é regido pela *Grundgesetz* – GG (1949), Lei Fundamental da República Federal Alemã (a sua Constituição), e pela *Haushaltsgrundsatzgesetz* – HGrG (1969), Lei de Princípios Orçamentários.

Em cotejo com o que se verifica no Brasil, o processo orçamentário na Alemanha atende ao postulado da autonomia entre a gestão da Federação e dos Estados. A regulamentação específica para a elaboração dos orçamentos dos Estados é levada a efeito pelos próprios *Länder* (Estados), muito embora estes devam seguir os princípios gerais estipulados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, devendo estar ajustada à conjuntura econômica e ao planejamento financeiro plurianual.<sup>404</sup>

<sup>404</sup> “Art. 109 – [Gestión presupuestaria de la Federación y de los Länder]

(1) La Federación y los Länder son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria;

(4) Para la defensa frente a una perturbación del equilibrio global de la economía, se pueden adoptar por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, disposiciones sobre:

1. las cantidades máximas, condiciones y orden cronológico de créditos para la utilización de las corporaciones territoriales y las mancomunidades locales y

2. la obligación de la Federación y de los Länder a(de) mantener depósitos que no devenguen intereses en el Banco Federal Alemán (reservas de compensación coyuntural).

A possibilidade, portanto, de a Federação interferir no processo orçamentário dos Estados está vedada constitucionalmente, conservando a tradição da autonomia dos Estados em detrimento de um poder centralizador – tradição esta que se estende desde a unificação alemã empreendida por Otto von Bismarck. A preocupação com o equilíbrio orçamentário também se encontra explícita no texto constitucional alemão, segundo a qual o plano orçamentário deve prever o equilíbrio entre receitas e despesas.<sup>405</sup>

O Governo Federal está autorizado pelo art. 111 da Constituição Federal a fazer despesas inclusive sem plano orçamentário aprovado por lei. Isto ocorre quando o exercício financeiro houver transcorrido e o plano orçamentário para o ano seguinte ainda não tiver sido aprovado. Tais despesas devem, no entanto ser concernentes à manutenção das instituições legalmente existentes, bem como à execução de medidas legalmente aprovadas, ao cumprimento de obrigações legalmente fundamentadas assumidas pela Federação e para o prosseguimento de obras e prestação de serviços para os quais já haja recursos previamente aprovados pelo plano orçamentário imediatamente anterior. Esta norma reafirma o princípio da separação dos Poderes e evita que o Poder Executivo fique refém de eventuais manobras políticas do Legislativo.

Toda e qualquer despesa superior, não prevista no plano orçamentário, exige aprovação do *Bundesministers der Finanzen* (Ministério das Finanças) e a autorização somente é concedida em casos de necessidade imprevista e indeclinável. Apesar deste ponto, previsto no art. 112 da Constituição Alemã, guardar similitude com o art. 167, parágrafo terceiro, da Constituição brasileira, segundo o qual se permite a “abertura de crédito ex-

<sup>405</sup> Art. 110 [Plan presupuestario y ley de presupuesto de la Federación]

(1) Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán figurar en el presupuesto; en el caso de las empresas federales y de los patrimonios especiales no necesitarán figurar más que las entradas o las entregas. El presupuesto federal deberá ser equilibrado en sus ingresos y gastos”.

traordinário” para “atender a despesas imprevisíveis e urgentes”, na prática, os procedimentos são bastante distintos nos dois países. No Brasil, a abertura de créditos extraordinários pode ser efetuada por meio de Medida Provisória. Na Alemanha, a eficácia técnica do art. 112 enfrenta barreiras estipuladas pela *Haushaltsgesetz*, Lei Orçamentária anual.

Além disso, quando da prestação de contas, a análise das contas públicas alemãs estão a cargo do *Bundesrechnungshof*, o Tribunal de Contas Federal, uma autarquia federal autônoma em relação aos três poderes – contrariamente ao que ocorre no Brasil, onde as contas são apreciadas pelo Tribunal de Contas da União, vinculado ao Poder Legislativo. À parte este tipo de controle, que completa o círculo de escrutínio de todo o processo orçamentário, o Poder Judiciário também tem desempenhado importante papel na efetividade do processo orçamentário, visando a atingir o equilíbrio preconizado pela Constituição Federal Alemã.

Em 2006, o *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Alemão) chegou a uma decisão emblemática quando interferiu pontualmente no plano orçamentário da cidade de Berlim que, endividada, moveu uma ação para ver reconhecido o seu direito ao recebimento de verbas suplementares, nos termos do art. 107, § 2, da Constituição. Desde então, o controle do processo orçamentário pelo Poder Judiciário tem gerado efeitos mais ou menos drásticos no plano social. O artigo estabelece que:

Art. 107. (2) Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder; a tal fin se tendrán en cuenta la capacidad y las necesidades financieras de los municipios (asociaciones de municipios). En la ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los Länder con derecho a ella y para los deberes de compensación de los Länder obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación.

Dicha ley podrá determinar asimismo que la Federación conceda de sus propios recursos asignaciones a los Länder de capacidad reducida para cubrir a título complementario sus necesidades financieras generales (asignaciones complementarias).

Exatamente com base neste artigo, foi formulado o pedido de concessão de verbas suplementares para a cidade de Berlim, conforme indicam as razões do processo judicial. A alocação de verbas para a cidade foi condicionada pelo *Bundesverfassungsgericht* à alteração de seu plano orçamentário.<sup>406</sup> A decisão proferida nos autos do processo impõe a intensificação do corte de gastos para compensar *déficits* orçamentários. Com um *déficit* bastante expressivo – naquela ocasião mais de 61 bilhões de euros – a capital alemã já detinha o título de “cidade mais pobre” do país e foi instada, por decisão da Corte Suprema, a modificar sua política orçamentária, sob pena de não poder ser contemplada pelos fundos suplementares do Governo Federal, nos termos da Constituição.

Berlim, que já passava por reformas significativas empreendidas pelo Poder Executivo, foi obrigada a implementar soluções orçamentárias ainda mais drásticas, não só para cortar despesas, mas também para intensificar a percepção de rendimentos, exatamente nos termos estipulados pelo Poder Judiciário. Os cortes mais incisivos ficaram circunscritos a serviços públicos fundamentais, além de programas de bem-estar social e educação, enquanto a percepção de rendimentos passou por modificações de vulto, especialmente no setor de turismo, impulsionado pela realização de eventos esportivos e culturais, além da venda para a iniciativa privada de dezenas de milhares de imóveis de propriedade da prefeitura.

Portanto, a ação política do Poder Executivo, e consequentemente a lei orçamentária, foram instadas a se adequar ao

<sup>406</sup> Entscheidung: BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. (1 – 256).

estabelecido pela Corte Constitucional, com o fito de fazer jus ao recebimento dos subsídios federais adicionais, sem os quais as contas públicas da cidade resvalariam para um cenário ainda mais prejudicial. A decisão da Corte Constitucional foi muito criticada por diversos setores da sociedade, pois o resultado prático dos cortes, além, evidentemente, da disciplina orçamentária, foi o crescimento expressivo da pobreza.

A decisão do *Bundesverfassungsgericht* foi, como dissemos, emblemática e importante sob vários aspectos. Em primeiro lugar, ela tece críticas ao processo orçamentário não só de Berlim, mas de todos os dezesseis Estados alemães e suas determinações aplicam-se a todos os Estados endividados, implementando um regime conservador de austeridade fiscal. Na prática, o repasse dos subsídios federais suplementares para os Estados pobres fica impossibilitado, o que foi muito festejado pelos Estados mais abastados.

Além disso, o próprio Tribunal Constitucional sugere onde os cortes poderiam ser efetuados, ao criticarem, por exemplo, o investimento maciço de Berlim em universidades e instituições culturais e científicas, complementando com a apologia da privatização, ao indicar que Berlim intensificasse o seu programa de venda de imóveis públicos. Em outras palavras, a decisão da Corte representa um relevante golpe no postulado da autonomia dos Estados quanto ao processo orçamentário.

### **5.9 Equilíbrio orçamentário e estabilidade orçamentária**

Na União Europeia fala-se muito, atualmente, como se viu, em “estabilidade orçamentária”, tanto assim que legislações foram editadas ou alteradas com essa denominação.

Seria a estabilidade orçamentária o mesmo que “equilíbrio” orçamentário, nosso velho conhecido?

Parece que a atual crise econômica, vivenciada especialmente pelos países europeus, ressuscitou o princípio – da época liberal – do equilíbrio orçamentário, dando-lhe outro nome e

outra roupagem: a “estabilidade orçamentária”, presente nos tratados europeus que buscam impor aos países-membros certo controle de suas finanças públicas, especialmente àqueles pertencentes à “zona do euro”.

Como averbam Luis Aguiar e Gema Rosado,<sup>407</sup> “sobrevendo” alguns postulados liberais, tais como a limitação dos gastos públicos, a redução da presença pública em setores estratégicos até então a ela reservados, percebe-se “um renascer da velha noção de equilíbrio orçamentário”, agora sob a renovada expressão “estabilidade orçamentária”. Note-se que a observação consta de um texto de 2001, anterior, portanto, ao estalar da crise de 2008 e também da modificação do art. 135 da Constituição espanhola, que introduziu expressamente o princípio da “estabilidade orçamentária”.<sup>408</sup>

Quer-se aqui chamar a atenção para o fato de que impor o equilíbrio orçamentário, ou mesmo a denominada “estabilidade” orçamentária, nem sempre é adequado, não só do ponto de vista econômico, mas também pelo prisma jurídico.

Para Violeta Ruiz, tratando do contexto da União Europeia, o significado econômico das noções de estabilidade e equilíbrio das finanças públicas deve partir

[...] del amplio debate entre dos posturas en apariencia irreconciliables, desarrolladas durante buena parte del siglo XX: el análisis de las implicaciones del gasto público como motor del crecimiento económico (J. M. Keynes) y la relevancia de

<sup>407</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías, p. 25. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=597&path%5B%5D=652>>. Acesso em: 23 set. 2013.

<sup>408</sup> “Art. 135, 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.”

la política monetaria para incidir en ese mismo crecimiento (M. Friedman).<sup>409</sup>

A mesma autora acima citada extrai importante conclusão acerca da adoção da estabilidade orçamentária, afirmando que, se esta não foi o único elemento, foi o principal elemento catalisador do processo de integração de políticas econômicas.<sup>410</sup>

## 5.10 O “equilíbrio” no Brasil

### 5.10.1 Equilíbrio no orçamento

No Brasil, a referência legislativa ao equilíbrio orçamentário vem dada pela Lei Complementar n. 101/2000, que já no seu art. 1.º, § 1.º, dispõe:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

E o art. 4.º, I, *a*, arremata:

Art. 4.º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

<sup>409</sup> Violeta Ruiz Almendral, La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria, p. 91-92, ISSN: 1138-2848. Disponível em <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9974&path%5B%5D=10283>>. Acesso em: 30 out. 2013, p. 92.

<sup>410</sup> Idem, ibidem, p. 92.

a) equilíbrio entre receitas e despesas;  
[...]<sup>411</sup>

Esclareçamos, em primeiro lugar, que utilizaremos a expressão “equilíbrio orçamentário” como sinônima de “equilíbrio fiscal” ou “equilíbrio entre receitas e despesas”.<sup>412</sup>

Para Weder de Oliveira, a noção de equilíbrio orçamentário [ainda que implícita] contida na Constituição é a de que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas.<sup>413</sup> Isto está, de forma esparsa, indicado no texto constitucional, especialmente nos arts. 166, § 3.º, II, 167, incisos II, V e VII.<sup>414</sup>

<sup>411</sup> Sem contar que a Lei 4.320/1964, ao cuidar da execução orçamentária, também se refere ao equilíbrio, mas com outras consequências. É o teor do art. 48, no capítulo relativo à “Programação da Despesa”:

“Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

b) *manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria*”.

<sup>412</sup> Weder de Oliveira, na mesma linha, afirma que “o equilíbrio entre receitas e despesas pode também ser referenciado como equilíbrio orçamentário, equilíbrio fiscal ou controle fiscal” (*Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385).

<sup>413</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 385.

<sup>414</sup> Dispõem esses artigos:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 3.º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre [...].”

Os mencionados dispositivos colaboram para formar a ideia central a propósito da matéria, qual seja a de que “a concessão de crédito orçamentário (fixação de despesa) deve estar lastreada em fonte de recursos devidamente identificada (previsão de receita)”.<sup>415</sup> Esta parece uma noção simples, lógica e efetivamente correspondente à ideia de equilíbrio de contas.

O que costuma acontecer, na realidade [brasileira, ao menos], entretanto, é que o equilíbrio é frequentemente forjado, mediante a previsão otimista de arrecadação ou pela “subestimativa irresponsável”<sup>416</sup> de despesas.

Não se pode creditar, no entanto, sempre, a decisões políticas “insinceras, casuísticas ou oportunistas”<sup>417</sup> essa incompatibilidade entre a realidade e o que consta formalmente do orçamento. Deve-se reconhecer que deficiências técnicas e instrumentais dos entes federados contribuem em grande medida a esse descompasso. Segundo Oliveira, a situação relatada

---

“Art. 167. São vedados:

[...]

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados.”

<sup>415</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385.

<sup>416</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385. O autor dá como exemplos dessa subestimativa responsável: despesas obrigatórias, despesas de funcionamento, despesas com execução regular de contratos, despesas com expansão e implementação de programas. “Ou por composição de ambas as práticas contrárias ao princípio da sinceridade e absolutamente deletérias para a sanidade do processo orçamentário.”

<sup>417</sup> Idem, *ibidem*, p. 386.

decorre também da complexidade econômica e organizacional de cada nível de governo, “tornando as margens de erro maiores quando não se dispõem de técnicas mais sofisticadas de previsão e controles tecnologicamente avançados e mais apurados das despesas”.<sup>418</sup>

Não é difícil perceber que a insuficiência de recursos (reais) no correr da execução orçamentária, ou porque a arrecadação não cobriu as expectativas, ou porque as despesas foram subestimadas com relação à arrecadação, ou, ainda, pela conjugação desses dois fatores, provoca certas situações que estamos acostumados a ver: obras paralisadas, liberação de recursos no final do ano, inscrição volumosa em “restos a pagar” etc.<sup>419</sup>

Queremos nos deter no segundo dos exemplos acima apontados – a liberação de recursos no final do ano –, pois é uma das situações recorrentes que presenciamos, ao menos no âmbito da União e do Estado de São Paulo (embora tenhamos a forte intuição de que isso se alastra pelas demais entidades federativas do País). Com efeito, todos os anos, é como se o governo represasse os recursos orçamentários até mais ou menos meados do mês de novembro e, depois, os liberasse, de uma só vez, para que a Administração pudesse pôr em prática tudo o que não tinha conseguido até então, em poucos dias. Consequência disso é, v.g., a realização apressada de licitações, a corrida para o empenhamento antes do final, da execução orçamentária, previsto em decreto, o que acaba desaguando no terceiro exemplo acima – a inscrição volumosa na conta “restos a pagar” etc.

Este é, no entanto, um problema que classificariamos como, ao mesmo tempo, “congenito” e “crônico” (que se nos perdoe a linguagem médica) que, esperamos, seja paulatinamente superado.

<sup>418</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 386.

<sup>419</sup> Exemplos trazidos pelo autor citado, p. 386.

### 5.10.2 O equilíbrio orçamentário e o princípio federativo

Queremos ressaltar aqui uma questão de fundo acerca do equilíbrio orçamentário. É a sua relação com o princípio federativo.

Com base no art. 4.º, I, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal acima transcrito, tem-se, a princípio, a impressão de que essa lei, ao obrigar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, estaria obrigando, *ipso facto*, que todos os entes da federação tenham orçamento equilibrado.

Tenha-se presente que a Lei Complementar n. 101/2000 foi editada com fundamento nos arts. 163, I, e 165, § 9.º, ambos da Constituição Federal.<sup>420-421</sup> Sendo assim, pretende-se que ela se aplique a todos os entes federativos, já que é considerada como “lei de normas gerais” sobre Direito Financeiro. Aliás, ela própria se apressa em dizer que se aplica também a Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o § 2.º do art. 1.º, *verbis*: “As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Ressalte-se, outrossim, que legislar sobre Direito Financeiro está na faixa da competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, I, da CF). No entanto, quando a União legislar sobre essa matéria, limitar-se-á a dispor

<sup>420</sup> “Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas.”

<sup>421</sup> “Art. 165. [...]

[...]

§ 9.º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

sobre “normas gerais” (art. 24, § 1.º, da CF). Destarte, não há dúvidas de que a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), tratando de “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, como atesta o seu art. 1.º, *caput*, aplica-se, além de à União, a Estados-Membros, ao Distrito federal e aos Municípios. Não porque ela o diz, mas porque a Constituição assim determina.

Por outro lado, não se pode olvidar, nunca, que o Brasil é uma federação. Esta pressupõe que os entes federados sejam autônomos, embora não soberanos, e que possam cuidar dos seus próprios assuntos, materiais e legislativos, sem a interferência dos outros entes que compõem essa Federação. Quando acontece de alguém “de fora” interferir nessa autonomia, é somente porque a Constituição contempla alguma exceção. No Estado brasileiro, uma dessas “exceções” é a possibilidade de o legislador da União, embora atuando aí em nome da nação brasileira, edite “normas gerais” sobre determinadas matérias e essas normas valham para todos os entes federados.

“Normas gerais” existem em Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Econômico, orçamento (art. 24, I e II, da CF), licitação (art. 22, XXVII). No intuito de uniformizar a legislação a fim de evitar maior complexidade do que essas matérias já contêm, o constituinte decidiu criar essa figura, cujos conteúdo e alcance até hoje não foram total e definitivamente assentados pela doutrina.

Portanto, se, de um lado, a Constituição prevê a edição de normas gerais sobre uma determinada matéria, a ser editada pelo legislador da União, de outro lado, continua subjacente, na mesma Constituição, o princípio federativo. Daí que, considerando-se a existência dessas normas gerais como “exceção” ao princípio federativo, ou, melhor, de mitigação desse princípio, deve ser interpretada – a possibilidade de criar “normas gerais” – restritivamente.

O grande Geraldo Ataliba, após alentada explanação dos princípios federativo e da autonomia municipal, traz seu entendimento sobre as normas gerais:

[...] pode-se afirmar que as normas gerais editadas pelo Estado federal não são superiores às leis federais, estaduais e municipais. São únicas, no seu campo, como únicas no seu campo são estas. *A interpretação dos preceitos constitucionais definidores do campo das normas gerais há de ser restritiva.* Tais normas não podem invadir a área de competência legislativa dos Estados e Municípios.<sup>422</sup>

Em poucas palavras, o que procuramos dizer é que não se deve simplesmente aceitar qualquer regra trazida por uma lei de “normas gerais” pelo mero fato de esta lei arvorar-se em ser portadora de normas gerais. Pode suceder que algum dispositivo da lei não se enquadre no conceito de norma geral e, aí, então, não será obrigatório para outros entes federativos que não a União (esta porque o legislador que editou a lei coincide com o legislador dessa pessoa política). Em todo caso, não se entrará aqui no conceito ou no alcance do que seja uma norma geral” no sentido constitucional. Partiremos do pressuposto de que o preceito estampado no art. 4.º, I, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui norma geral de Direito Financeiro. A questão aqui sujeita à verificação é a da compatibilidade desse dispositivo com o princípio federativo.

Podemos, assim, enunciar do seguinte modo a questão que nos preocupa: estariam os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios obrigados a elaborar os seus respectivos orçamentos *sempre* com a existência de equilíbrio entre receitas e despesas, conforme determinado pelo art. 4.º, I, *a*? Podem esses entes ser obrigados a sujeitar-se a este preceito, em face do princípio federativo?

Imagina-se que o equilíbrio das contas públicas é desejo (ou deveria ser) de todo administrador público. Pense-se, porém, na possibilidade de um governador de Estado entender que, para aquecer a economia do seu Estado, fosse necessário injetar

<sup>422</sup> Geraldo Ataliba, Normas gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico, p. 41 (grifou-se).

recursos públicos em quantidade maior do que o orçamento permite sem se “desequilibrar”. Estaria ele impedido de fazê-lo por força da imposição contida no preceito legal retromencionado?

À primeira vista, a resposta imediata seria afirmativa. Afinal, há uma lei complementar federal que trata do assunto, lei essa que obriga Estados e Municípios; o equilíbrio é um princípio orçamentário, a política econômica, no geral, deve ser elaborada pela União etc.

Em uma análise mais aprofundada, no entanto, ter-se-ia que ponderar o fato de que esse Governador foi eleito tão democraticamente quanto o Presidente da República e, ao menos em tese, o povo do Estado o elegeu em razão do plano de governo por ele proposto e para que ele bem executasse esse plano. Assim, se lhe parecer útil ao interesse público daquele Estado que ele proponha um orçamento deficitário em um determinado exercício financeiro, será que ele não poderia fazê-lo?

A nosso ver, outros impeditivos poderiam ser cogitados para levar a que ele assim procedesse, por exemplo, aqueles constantes das limitações ao endividamento, referidas no art. 52 da Lei Maior,<sup>423</sup> especialmente em seus incisos V, VI, VII e IX.

<sup>423</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

[...]

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Não nos parece, contudo, que o art. 4.º da LRF teria o condão de inibir a elaboração de orçamento na forma anteriormente ilustrada.

### 5.10.3 *Equilíbrio na execução do orçamento*

Coisa distinta, parece-nos, é a manutenção do equilíbrio *na execução do orçamento*. Voltamos, aqui, ao art. 9.º da LRF, que oferece remédio para a situação de a arrecadação ser inferior à prevista em um período determinado e que isso ameace o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Nessa hipótese, haverá *limitação de empenho*, ou seja, por um período não se poderá gastar (e, portanto, empenhar), ou somente se poderá fazê-lo até certo patamar, até que as coisas se normalizem (que a arrecadação esperada aconteça).

Em termos gerais, o equilíbrio na execução orçamentária já vem consignado na Lei n. 4.320/1964, no Capítulo referente à programação da despesa – arts. 47 a 50.<sup>424</sup> A esse propósito salientamos a observação de Weder de Oliveira, no sentido de

---

<sup>424</sup> Da Programação da Despesa

“Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

que os citados dispositivos, para mais de prestigiarem o equilíbrio na execução do orçamento, procuram garantir recursos “em tempo útil” para que os respectivos órgãos cumpram o previsto no orçamento.<sup>425</sup> De fato, mediante a distribuição dos recursos sob a forma de cotas trimestrais, facilita-se muito o trabalho os agentes públicos no acompanhamento do cumprimento da programação orçamentária *se* esta distribuição for feita como determina a lei, o que usualmente não ocorre. E a lei é clara ao dizer que “o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar” (art. 47, *caput*).

### 5.11 Equilíbrio em que sentido?

Talvez a mais sensata maneira de entender o “equilíbrio orçamentário” seja a mais singela e lógica e, aí, passível de ser aplicada em todas as situações implícitas ou explícitas na legislação: *deve haver sempre o volume de receitas suficientes para satisfazer os gastos*. Para todo débito deve haver um crédito correspondente e, espera-se, vice-versa. Explica-se esta última parte da frase: pode ser que se poupem recursos em um determinado exercício financeiro para aplicá-los em exercícios menos abundantes economicamente; nessa hipótese, a receita superará, evidentemente, a despesa. A regra, no entanto, é a de que somente se devam arrecadar tributos para custear os gastos necessários à sociedade, de acordo com as escolhas que esta realizou.

Em verdade, isso nada mais é do que o óbvio, pois não se pode gastar à falta de recursos para tanto. Se esses recursos provierem da arrecadação de tributos, de empréstimos ou de

---

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária”.

<sup>425</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 387.

emissão de moeda, pouco importa, *para os efeitos de considerar o orçamento equilibrado na acepção proposta.*

De toda sorte, podemos considerar o equilíbrio nos três momentos do processo orçamentário, quais sejam o da sua elaboração, o da execução e o da sua avaliação. Este último, em rigor, seria o correspondente a um balanço.<sup>426</sup>

Quando da elaboração do orçamento, deve-se *prever* o equilíbrio entre receita e despesas, calculando tantas despesas quantos serão os recursos para cobri-las. Nesse ponto, consoante observa Caldas Furtado,

os projetos orçamentários apresentam formalmente sempre receitas iguais a despesas; acontece que os déficits orçamentários, quando existem, estão acobertados com a previsão de operações de crédito a serem contratadas.<sup>427</sup>

Do mesmo modo, na fase de execução orçamentária, deve-se *procurar manter* o equilíbrio, com base nos elementos e caminhos apresentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse período, as contas serão monitoradas, de modo que, identificada uma tendência ao desequilíbrio, tomar-se-ão as medidas necessárias para que o equilíbrio seja restabelecido.

Por fim, na fase posterior ao exercício financeiro, se saberá se houve déficit, superávit<sup>428</sup> ou equilíbrio (o que dificilmente sucederá).

A título de curiosidade, transcrevem-se a seguir as “Razões de Veto” ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964, referente à abertura de créditos suplementares e especiais, veto este que foi derrubado

<sup>426</sup> Lei 4.320/1964: “Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas”.

<sup>427</sup> J. R. Caldas Furtado, *Elementos de direito financeiro*, p. 89.

<sup>428</sup> Para a Lei 4.329/1964, superávit financeiro é “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas” (art. 43, § 2.º).

pelo Congresso Nacional, mas em cujas razões se vê refletido um pouco da realidade financeira brasileira da época, relativamente ao equilíbrio do orçamento:

A despeito da tenaz luta encetada desde alguns decênios pelo setor público em matéria financeira, nas suas três esferas de governo, poucas vezes este apresentou orçamento equilibrado, visto serem normalmente superados os incrementos de arrecadação pela desproporcionalidade da contrapartida dos gastos públicos.

Portanto, condicionar-se como disponibilidades para novas despesas os prováveis excessos de arrecadação em exercícios marcados pelo déficit, sem qualquer inclinação, por ora, para o equilíbrio, constituiria fuga à realidade financeira.

Saliente-se ainda a irrealidade e o artificialismo no tocante às estimativas da receita, a que poderá ser levada a administração financeira caso admitidas algumas definições compreendidas nos parágrafos do dispositivo vetado.

### 5.12 Equilíbrio e dívida pública

Está-se referindo aqui ao conceito “clássico” de equilíbrio. Nesse sentido, o orçamento deve ser equilibrado unicamente com o manejo da tributação e dos gastos, *não sendo admitido o endividamento*. Essa verdadeira ojeriza ao endividamento público, acrescida da repulsa à intervenção do Estado na vida da sociedade (em princípio em inúmeros aspectos, que não só o econômico), é própria do liberalismo, que prevaleceu, *grosso modo*, até o início do século XX, ao menos na sua forma mais radical, se é que se pode assim dizer.

Logo após, com o surgimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare state*), o liberalismo clássico cedeu o passo a um ideal mais preocupado com o aspecto social das nações em geral, no qual se pode dizer, pelo prisma econômico, que o keynesianismo prevaleceu, sob diversas roupagens, porém mantendo a essência.

Já a partir do final dos anos da década de 1970, entrando na de 1980, instalou-se o, por alguns denominado, “neoliberalismo”, corrente que, embora se considere liberal, aceita alguns ingredientes trazidos posteriormente à fase do liberalismo clássico, como algo do Estado intervencionista e controlador e formas de protecionismo estatal.

Nos dias atuais, a nosso ver, o mundo encontra-se em uma fase de transição – não se sabe, ainda, em direção a que exatamente –, em que se podem vislumbrar acenos de retorno a uma ampliação da intervenção do Estado na economia (pense-se no volume de recursos públicos injetados na economia dos Estados Unidos e da União Europeia).

Com essa pequena digressão pretendemos realçar a noção de que a forma de encarar o endividamento público – e, consequentemente, o reflexo disso no equilíbrio orçamentário – varia de acordo com o momento político em que se encontra uma sociedade.

Desde a aceitação, em maior ou menor medida, das ideias gerais preconizadas por Keynes, a verdadeira aversão pela dívida pública foi amainada pela potencialidade de benefícios que o endividamento público pode proporcionar a um país. Como afirma Weder de Oliveira,

[...] Desde então, os governos recorrem ao endividamento para desenvolver as políticas de desenvolvimento [*sic*] econômico-social, e controle macroeconômico. *A questão central passa a ser como controlar a dívida pública.*<sup>429</sup>

Esse mesmo autor também se refere a um princípio do equilíbrio orçamentário moderno, que para ele pode ser denominado de “princípio do endividamento sustentável”.<sup>430</sup>

<sup>429</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 392 (sem grifos no original).

<sup>430</sup> Idem, *ibidem*, p. 396.

### 5.13 A “regra de ouro”

Tema relacionado ao equilíbrio é o trazido pela menção, especialmente por parte dos economistas, da denominada “regra de ouro” das finanças.

Fala-se de “regra de ouro” do orçamento no mesmo sentido que se refere a ela em qualquer outro âmbito, científico ou não. Na religião, por exemplo, temos o preceito que reza: “tudo quanto quereis que os outros vos façam, fazei também a eles” (Mateus 7:12), que teria sido transmitido por Jesus Cristo. Não somente o cristianismo, como também o budismo, o judaísmo, a filosofia grega, Confúcio e outros, de uma forma ou de outra se reportam a esta máxima, como sendo, talvez, a mais importante recomendação a um discípulo de como levar a vida.

Debaixo da denominação “regra de ouro” vamos encontrar a referência ao fundamento mais importante de uma ciência, religião e que tais. Quando se alude a essa expressão está-se remetendo a algo que é visto como o fundamento daquela atividade, ciência, religião etc.

Pois bem, quando se trata de finanças públicas também é comum encontrar referências à “regra de ouro”, especialmente no que concerne ao orçamento, à qual se denomina, portanto, “regra de ouro orçamentária”.

Mais frequentemente nos deparamos com a alusão a esta regra como significando que o empréstimo de dinheiro aos cofres públicos não deve servir para financiar despesas correntes. É isso o que diz, em outros termos e, *a contrario sensu*, o art. 167, III, da Constituição da República.

Isso não obstante, pensamos que, em matéria orçamentária, outra possível “regra de ouro” é a do equilíbrio entre receitas e despesas, que abrange a anterior, mas que com ela não se confunde.

De todo modo, começaremos por tratar da primeira delas, a prevista no art. 167, III, da CF.

### **Regra de ouro I – o Estado não deve contrair dívida para custear despesas correntes**

Esta “regra de ouro” expressa o objetivo de procurar evitar-se o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento.

O citado preceito constitucional reza:

Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ricardo Lobo Torres informa que este dispositivo,

que se propõe a limitar o endividamento público [...] inspirou-se no art. 115 da Constituição da Alemanha, que também proíbe os créditos superiores aos gastos de investimento (*Ausgaben für Investitionen*).<sup>431</sup>

<sup>431</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V: o Orçamento na Constituição*, p. 287. O art. 115 da “Lei Fundamental da República Federal da Alemanha assim proclama (edição castelhana):

#### **“Artículo 115**

##### **[Obtención de créditos]**

(1) La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos. *Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía.* La regulación se hará por una ley federal”.

No Reino Unido também se propôs como “regra de ouro” para o Governo, dentro das regras fiscais, já desde 1997, a mesma seguinte: “over the economic cycle, the government will borrow only to invest and not to fund current spending”.<sup>432</sup>

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 -contemplou-a no artigo 12, § 2º, com o seguinte teor:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 2.º *O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.*

Contra este parágrafo (dentre outros dispositivos dessa lei), foi interposta Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 2.238-5 – na qual o Supremo Tribunal Federal, proferiu julgamento de Medida Cautelar, suspendendo a sua eficácia, embora conste da Ementa desse acórdão que se tenha deferido a cautelar “para conferir ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal, em ordem a explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo”.

Na referida ação, os autores pediram a declaração de inconstitucionalidade do §2.º do art. 12 da Lei Complementar n. 101/2000 alegando, basicamente, que, se aberto crédito

<sup>432</sup> Carl Emmerson, Chris Frayne e Sarah Love, *The government's fiscal rules*, p. 2. “Ao longo do ciclo econômico, o governo somente tomará empréstimo para investir e não para financiar despesas correntes”.

suplementar ou especial na forma autorizada pelo dispositivo constitucional acima, isso claramente resultaria no aumento do montante relativo às operações de crédito inicialmente previsto na lei orçamentária. Desta forma, a lei orçamentária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (§2.º do art. 12) estaria se sobrepondo ao texto constitucional, razão da “flagrante e evidente” inconstitucionalidade.

Weder de Oliveira posiciona-se de forma contrária ao entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn indicada, pois enxerga o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal em questão como referido ao *projeto* de lei orçamentária, e não à *lei orçamentária* propriamente dita.<sup>433</sup> Explica-se: segundo esse autor, conhecendo-se o contexto em que foi elaborado esse dispositivo da L.C. 101/2000, o “montante previsto para as receitas de operações de crédito” referir-se-ia ao montante previsto no *projeto de lei*. Para ele,

a finalidade do dispositivo é a de explicitar que, no projeto de lei orçamentária, o montante previsto para as receitas de operações de crédito não pode ser superior ao previsto para as despesas de capital.<sup>434</sup>

A leitura que se teria feito nessa ação, segundo, ainda o autor ora em comento, é que o dispositivo da L.R.F. estaria se reportando a duas situações distintas: despesas de capital constantes do *projeto* de lei orçamentária e o montante de receitas de operações de crédito previsto em “*outro lugar normativo*”. Este *outro lugar*, a seu turno, seria *a)* a lei orçamentária ou *b)* o projeto de lei orçamentária.

Conforme este raciocínio, a Suprema Corte pátria teria entendido, “equivocadamente”, que o §2.º do art. 12 da L.R.F. estaria proibindo que “o montante previsto para as receitas de

<sup>433</sup> Weder de Oliveira, *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, p. 843-844.

<sup>434</sup> Idem, *ibidem*, p. 844.

operações de crédito *na lei orçamentária* não poderia ser superior ao das despesas de capital constantes *do projeto de lei orçamentária*". A conclusão, nestes termos, seria, então, exprimível na seguinte proposição:

inexistindo qualquer referência à "lei orçamentária", mas unicamente ao projeto de lei orçamentária, a leitura consentânea com a lógica da regra de ouro não poderia deixar de ser: "*no projeto de lei orçamentária anual, o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao previsto para as despesas de capital*".<sup>435</sup>

Em que pese ao arguto e lógico raciocínio do autor sob análise, parece-nos que a solução a ser dada ao alcance do §2.º do art. 12 da L.C. 101/2000 passa pela *interpretação conforme* à Constituição, tal qual referido de passagem na Ementa do acórdão proferido na Medida Cautelar, na ADIn citada.

Com efeito, independentemente de se levar em consideração o histórico que levou à inclusão do dispositivo em tela ao projeto de lei complementar, o fato é que a lei infraconstitucional não pode extrapolar *nem restringir* aquilo que prevê a Lei Maior. Nesse sentido, parece claro que o dispositivo em questão refere-se ao *projeto* de lei orçamentária, ou seja, ao se elaborar o projeto dessa lei, deverá ser que "o montante *previsto* para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital" constantes do "*projeto* de lei orçamentária". Embora a redação não seja a mais desejável e precisa, cremos possível dessumir que, tanto o montante das receitas decorrentes de operações de crédito, quanto o das despesas de capital, são os *previstos* no projeto de lei orçamentária: ao se orçar dever-se-á tomar em conta esses limites.

De toda sorte, o que o que se nos afigura ter chamado a atenção dos autores da ação de inconstitucionalidade – e com o que

<sup>435</sup> Weder de Oliveira, *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, p. 845 (grifos no original).

estamos de pleno acordo – é que o preceito impugnado *restringiu* aquilo que a Constituição dispôs, porquanto pode dar azo à interpretação de que o montante das receitas de operações de crédito não pode exceder aquele previsto para as despesas de capital, *simplesmente*, sem considerar o permissivo constitucional que autoriza, como exceção a essa regra, a abertura de “créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (art. 167, III, parte final).

A interpretação *conforme à Constituição* seria, pois, a de entender-se que o parágrafo *sub examine*, além de repetir a Lei das Leis no que tange aos limites do montante das operações de crédito, traria implícita a possibilidade, constitucionalmente prevista, de admitir-se os créditos suplementares ou especiais, sempre mediante aprovação legislativa por maioria absoluta.

### **Regra de ouro II – equilíbrio entre receitas e despesas**

Já a outra “regra de ouro” das finanças públicas, mais ampla que a anterior seria a do equilíbrio entre receitas e despesas, que será tratado em item próprio deste estudo. Somente a título introdutório, pode-se fazer referência aqui ao que acontece nos dias de hoje na União Europeia, que, tendo de lidar com a crise econômica com que se depara desde 2008, estabeleceu certos limites de endividamento e de déficit orçamentário. Tendo isso em mente, Vincent Glad propõe as seguintes perguntas introdutórias ao tema, todas relativas, aliás, ao significado de “equilíbrio de contas”. Afinal, o que isso quer dizer? Ele aponta três definições (que divergem claramente) do que isso pode significar:

- 1) um déficit de 0%, portanto um equilíbrio perfeito das receitas e das despesas no período de um ano;
- 2) um déficit de 0%, mas somente sobre as despesas de custeio, deixando uma margem de manobra orçamentária para o investimento (é a “regra de ouro” proposta por François Bayrou há muitos anos);
- 3) um déficit compreendido entre 2,5% e 3% do PIB, nível abaixo do qual o endividamento para de crescer (é

o espírito da proposta de François Hollande para uma modificação da lei de finanças garantindo-se um retorno aos 3% em 2013.<sup>436</sup>

Percebe-se que há várias “regras de ouro” que podem ser invocadas como fundamento da economia e das finanças, e o resultado da persecução de uma delas pode acarretar diferentes resultados se a opção tivesse sido outra.

O fato é que estamos vivendo um período de transição social, financeira (e de outras naturezas, também) e haverá que se esperar para ver onde as coisas se estabilizarão.

Como ilustração dessa visão, temos que na Europa se debate há algum tempo acerca da constitucionalização das normas relativas às Finanças Públicas, muito especialmente com referência à “regra de ouro”. A esse respeito, Michel Bouvier entende que referida constitucionalização – ou mesmo a sua legalização expressa –, além de depender de vontade política, não é o bastante para atribuir-lhe eficácia real. Dependeria, também, do exercício de um controle sobre a sua aplicação – que, no caso francês se daria por intermédio do Conselho Constitucional –, com base em critérios claramente estabelecidos.<sup>437</sup>

Na verdade, verifica-se nos dias de hoje – e isso há aproximadamente trinta anos – que as finanças públicas mudaram bastante e que, figurativamente, constituem “um instituto em busca de um modelo”. O próprio Bouvier, ao reportar-se aos critérios acima mencionados, afirma que eles estão por serem inventados, de tão inédita que é a configuração das finanças públicas contemporâneas.<sup>438</sup>

<sup>436</sup> Vincent Glad, *La règle d’or, une publicité mensongère*, sem indicação de página.

<sup>437</sup> Michel Bouvier, *La “règle d’or” des finances publiques a-t-elle un avenir ?*, p. 135.

<sup>438</sup> Idem, *ibidem*.

Na Alemanha, a “regra de ouro” pode ser desmembrada em dois princípios, conforme expõe Carine Soulay,<sup>439</sup> na mesma linha de raciocínio por nós apresentada acima: *a*) o equilíbrio entre as receitas e as despesas, na conformidade do art. 110, 1.º da Lei Fundamental alemã<sup>440</sup> e *b*) a limitação das receitas de empréstimos ao montante de créditos destinados a investimentos pelo orçamento (art. 115, § 1.º).<sup>441</sup>

Seja como for, esta “regra” está a compor, de uma forma ou de outra, a orçamentação nos dias atuais. Eis a razão de nos referirmos a ela em separado.

#### 5.14 À guisa de conclusão

Do que restou dito até aqui, pode-se encerrar o capítulo da mesma forma que foi iniciado: pela ideia de que o equilíbrio de contas é um anseio de governantes e da sociedade, e que deve iluminar a elaboração e a execução do orçamento, sem que isso signifique um dogma absoluto. Razões políticas, econômicas e sociais podem servir para justificar, temporariamente, orça-

<sup>439</sup> Carine Soulay. *La règle d'or des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au delà des différences*, p. 188.

<sup>440</sup> Dispõe este artigo (versão espanhola):

“**Artículo 110.** 1. Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán consignarse en los Presupuestos, si bien en el caso de empresas federales (*Bundesbetriebe*) y de patrimonios especiales (*Sondervermögen*) será suficiente que figuren las entradas o las entregas. Los Presupuestos deberán estar equilibrados en gastos e ingresos”.

<sup>441</sup> “**Artículo 115.** 1. La asunción de empréstitos, así como la prestación de fianzas (*Burgscharten*), garantías u otras seguridades susceptibles de originar gastos en ejercicios económicos venideros, requerirán, según su importe, una habilitación determinada o determinable mediante ley federal. Los ingresos procedentes de créditos no podrán sobrepasar el importe de los gastos consignados para inversiones en los Presupuestos, y solo procederán excepciones a esta regla cuando sea para evitar una perturbación del equilibrio económico general. Se regularan por ley federal los pormenores de aplicación”.

mentos “desequilibrados”, em função do interesse maior da sociedade.

Quando se fala da estabilidade, é importante responder à indagação sobre se o equilíbrio entre receitas e despesas, quando aceito e/ou imposto, deve ser considerado em cada exercício financeiro ou em um determinado ciclo plurianual. As coisas mudam, conforme se reporte a um ou a outro período: às vezes pode ser conveniente, necessário ou imprescindível ter um orçamento equilibrado em um determinado exercício, de qualquer forma e tomado em consideração isoladamente; outras vezes, no entanto, pode-se (ou deve-se) admitir o “desequilíbrio” em um certo ano fiscal, retornando-se ao equilíbrio no seguinte. Em outras palavras, parece mais adequado pugnar pelo equilíbrio vislumbrando-se um ciclo plurianual, no seu todo, que insistir que isso ocorra todos os anos.

Avaliamos que dessa forma ainda se poderá falar em “estabilidade orçamentária”, ainda que tenha havido desequilíbrio em algum momento desse ciclo.

O que foi mencionado encaminha o assunto para a conclusão de que, em primeiro lugar, reitera-se, o “fenômeno” financeiro é complexo e deve ser sempre analisado no seu conjunto, é dizer: receitas, despesas e a gestão de ambas devem ser levadas em conta mediante uma análise conjunta, até para que tenha a visão do todo.

Em segundo lugar, essa constatação leva a que o equilíbrio orçamentário tenha que ser avaliado em períodos de tempo maiores do que um simples exercício financeiro, pois esse exercício pode ter se iniciado, formalmente, com um orçamento equilibrado e, no seu curso, tenha tido que ser alterado, “desequilibrando-se”, ainda que circunstancialmente, por razões supervenientes.

Em suma, o que se quer significar é que o desequilíbrio circunstancial do orçamento não afeta, necessária e obrigatoriamente, a *estabilidade* orçamentária.