

**FACULDADE MARTHA FALCÃO WYDEN
CURSO DE DIREITO**

JÉSSICA BECKMAN DE FARIAS

**OS DESAFIOS ENFRENTADOS AO CUMPRIMENTO DA REGRA DE
OURO NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO**

**MANAUS
2018**

JÉSSICA BECKMAN DE FARIAS

**OS DESAFIOS ENFRENTADOS AO CUMPRIMENTO DA REGRA DE
OURO NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Direito da
Faculdade Martha Falcão Wyden, como requisito básico para
a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**MANAUS
2018**

OS DESAFIOS ENFRENTADOS AO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO

Jéssica Beckman de Farias¹

RESUMO

A Regra de Ouro é um dispositivo constitucional que veda a realização de operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas de capital. No Brasil atual, essa regra vem sendo alvo de diversos questionamentos e merece atenção. Nesse contexto, a problemática do tema se insere nas indagações quanto a efetividade no cumprimento ou não da regra e que soluções podem ser propostas para estas indagações, surgindo, então, a necessidade de tratar sobre os desafios a serem enfrentados pelo governo brasileiro para o cumprimento da Regra de Ouro no âmbito do nosso Direito Financeiro. A principal hipótese é que, provavelmente, a Regra de Ouro não está sendo cumprida conforme a Lei prevê ou que, se está sendo cumprida, ainda enfrenta muitas irregularidades, já que o governo atual está constantemente buscando formas de flexibilizá-la. Portanto, o objetivo geral é descobrir a possível justificativa para as dificuldades apresentadas quanto ao implemento do dispositivo, explicando conceitos básicos que compõem a definição da regra, apresentando ideias contrárias e favoráveis à adoção da Regra de Ouro e demonstrando a partir de dados estimados de médio e curto prazo a situação de cumprimento do dispositivo em tela. Como fonte de pesquisa foi utilizada a coleta de dados narrativos, retirados de artigos virtuais publicados em sites de fontes como o Senado Federal e livros a respeito do assunto para dar início ao tema e sustentar os argumentos abordados, consistindo numa pesquisa bibliográfica. Este tema é de suma importância por refletir diretamente as finanças públicas no Brasil e, portanto, precisa ser discutido.

Palavras-chave: Regra de Ouro, União, governo brasileiro, cumprimento.

ABSTRACT

The Golden Rule is a constitutional provision that prohibits the credit operations that exceed the amount of capital expenses. In Brazil today, this rule has faced several obstacles in the financial scenario and deserves attention. In the midst of this, the need arises to deal with the challenges faced by the Brazilian government to comply with the Golden Rule within the Union. In this context, questions about compliance with the rule and what solutions can be presented for solving financial problems stand out. To that end, it is argued that, in fact, the Golden Rule is not being complied with as the Law provides or if it is being complied with, it still faces many irregularities, since the current government is constantly seeking ways to make it more flexible, over there. Therefore, it is sought to outline possible measures that contribute to this compliance, explaining the basic concepts that compose the definition of the rule, presenting opposing ideas and favorable to the adoption of the Golden Rule and demonstrating from the estimated medium and short term the situation of device. As a research source, it was used the collection of narrative data, extracted from virtual articles published in sites of sources such as the Federal Senate and books on the subject to initiate the subject and to support the arguments approached, consisting of a bibliographical research. This issue is of great importance because it reflects directly on public finances in Brazil and therefore needs to be discussed.

Keywords: Golden Rule, Union, Brazilian government, compliance.

¹ Graduanda do oitavo período do curso de Direito da Faculdade Martha Falcão Wyden.

1. INTRODUÇÃO

A Regra de Ouro, relevante tema do Direito Financeiro, é um dispositivo constitucional, presente no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal, sendo também fundamentado no art. 32, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a realização de operações de crédito em volume superior ao montante de despesas de capital.

O tema do trabalho em questão trata dos desafios a serem enfrentados pelo governo brasileiro para o cumprimento da Regra de Ouro. Pretende-se responder no decorrer e, precisamente, ao final do trabalho, a questionamentos como “o que faz com que a efetividade do cumprimento da Regra de Ouro seja um assunto tão questionado no ordenamento jurídico brasileiro?”. As hipóteses para tal pergunta são as de que ou a Regra de Ouro não está sendo cumprida conforme a Lei prevê ou que, se está sendo cumprida, ainda enfrenta muitas irregularidades, já que o governo atual está constantemente buscando formas de flexibilizá-la.

Em meio a isso, busca-se sugerir possíveis medidas que contribuam para este cumprimento, explicando conceitos básicos que compõem a definição da regra, apresentando ideias contrárias e favoráveis à adoção da Regra de Ouro e demonstrando a partir de dados estimados de médio e curto prazo a situação de cumprimento do dispositivo em tela.

Para dar embasamento sólido ao trabalho, foi utilizada a pesquisa qualitativa, já que ele se propôs a compreender o assunto tratado por meio da coleta de dados narrativos, não se estendendo aos numéricos. Além disso, foram utilizados artigos virtuais publicados em sites de fontes como o Senado Federal e livros a respeito do assunto para dar início ao tema e sustentar os argumentos abordados anteriormente, portanto, consistiu numa pesquisa bibliográfica.

As consequências práticas à sociedade brasileira do tema em análise, tanto no aspecto social quanto econômico, justificam a importância de aprofundar-se neste assunto, haja vista que todos nós colhemos os resultados das ações governamentais no que tange à observância da Regra em questão. Todavia, para que se possa compreender tal conteúdo em toda sua magnitude, faz-se necessária uma apreciação técnica, sob a ótica legal, do abordado nas pautas a seguir.

2 BREVE ANÁLISE DOS CONCEITOS

2.1 REGRA DE OURO

Promulgada em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, aborda em seu conteúdo a matéria atinente à organização e ao controle das finanças públicas. A referida, em seu art. 32, § 3º, disciplina sobre a “Regra de Ouro”, que também é abordada no art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 48/2007 e na Magna Constituição em seu artigo 167, III:

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 (artigo 167, inciso III, CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988).

Em regra, consiste, portanto, num mecanismo que impede o financiamento de despesas correntes por meio de operação de crédito, sendo o limite desta o montante das despesas de capital, segundo previsão orçamentária anual. A comprovação do limite tratado no artigo mencionado é dada através da apuração das operações de crédito e das despesas de capital, itens tratados com detalhes no artigo 32, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela é uma das bases de garantia do equilíbrio das contas públicas, não permitindo que o governo emita dívidas para o pagamento de despesas correntes, como salários e conta de luz, por exemplo.

Esse dispositivo foi empregado no Brasil com base em práticas internacionais, porém, em cada país, seus métodos divergem em diferentes níveis da Regra de Ouro clássica. Na Alemanha, por exemplo, de acordo com COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, em seu artigo Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios, esse mecanismo foi incorporado à Constituição de 1969, explicitando que o endividamento líquido do governo não deveria ser maior que o investimento público, o qual era definido por um orçamento bruto sem abater a depreciação. Lá, também era prevista uma cláusula de escape, pela qual se concedia o descumprimento da Regra de Ouro em todos os casos de desequilíbrio macroeconômico patente.

Já no Reino Unido, segundo COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, foi o país que mais se aproximou do conceito clássico da regra por meio dos métodos adotados, entre os anos de

1997 e 2009, era determinado que o governo, durante o ciclo econômico, apenas poderia causar um endividamento se a única motivação fosse o investimento, não se estendendo ao financiamento das demais despesas. Isso significa que, no decorrer desse ciclo, o orçamento corrente deveria estar, no mínimo, equilibrado.

Importante destacar a situação do Reino Unido, porque, diferente do outro caso, os investimentos eram líquidos de depreciação, ou seja, a depreciação é descontada, sendo similar às contas nacionais. Por endividamento só se financiava a adição líquida, a depreciação era custeada por meio de receitas correntes. Além disso, a ponderação do cumprimento da Regra de Ouro era feita por meio de uma média dos resultados do orçamento corrente entre os anos recessivos e expansivos, não considerando o resultado anual.

Por meio disso, o orçamento corrente, mostrando um quadro de déficits momentâneos, tinha que compensá-lo através de superávits nos anos seguintes. Isso possibilitava a atuação de estabilizadores fiscais automáticos e também tinha como outro objetivo:

[...] eliminar o viés prócíclico de regimes baseados em metas anuais, principalmente em função da resposta elástica da arrecadação cuja queda mais que proporcional nas recessões pode demandar contingenciamentos fortes de despesas correntes, enquanto o crescimento mais que proporcional nas expansões não provê estímulos para se acumular uma poupança e, assim, viabiliza crescimento mais acelerado das despesas correntes. (COURI, SALTO, BARROS, ORAIR, 2018).

Então, a prática adotada nesse país colaborou para dois aspectos muito importantes na estrutura instituída pela Regra de Ouro, sendo o primeiro como uma forma de lidar com efeitos cíclicos e o segundo como uma regra complementar criada com o intuito de impedir o crescimento excessivo da dívida pública.

No Brasil, o mecanismo empregado se afasta grosseiramente do conceito clássico da Regra de Ouro. No nosso país, o governo federal, nos últimos anos, vem enfrentando um quadro de déficits sucessivos e de expressivo potencial, o que dificulta o cumprimento desse dispositivo. Aqui se permite apenas o refinanciamento da própria dívida do governo ou para despesas de investimento, não cabendo aos casos de financiamento do pagamento das despesas correntes, como de pessoal e manutenção.

No último quadriênio, a Regra de Ouro brasileira, na verdade, foi formalmente cumprida, dentro de um cenário com investimentos públicos estáveis, déficits correntes elevados e crescente endividamento. Ainda sendo um enigma quanto ao seu funcionamento na conjuntura financeira do país, este método precisa ser detalhadamente analisado, inclusive o conceito trazido

nos dispositivos legais e os termos empregados, o que será feito adiante.

2.2 OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Operação de crédito, disciplinada no art. 32, LRF, é a denominação dada ao comprometimento da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios em pagamentos a serem efetivados futuramente. Esse pagamento é oriundo de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores originados pela venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil, etc. Também se assemelham às operações de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente federativo.

Com fulcro no artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites assegurados à realização desse tipo de operação estão fixados em resolução do Senado Federal, sendo elas as de n. 40, de 20-12-2001 e n. 43, de 21-12-2001. Importante salientar que quando se trata de Estado, Distrito Federal e Município, incluindo suas autarquias e fundações, os pedidos para efetuação do referido compromisso financeiro deverão estar acompanhados dos documentos citados nos arts. 21 a 27 da RSF n. 43/2001.

A verificação do cumprimento ou não dos limites estabelecidos legalmente é de atribuição Ministério da Fazenda. Este é responsável por fiscalizar a adequada relação custo-benefício da operação, o interesse econômico e social da operação, a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, com a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal, a existência de autorização específica do Senado Federal quando se tratar de operação de crédito externo, o atendimento do disposto do inciso III da Magna Constituição (Regra de Ouro) e a observância das demais restrições estabelecidas na LRF.

Quanto ao cálculo do limite, o parágrafo 3º do art. 32 da LRF define critérios para o valor máximo da contratação de operações de crédito. Esse cálculo leva em consideração que o montante das operações de crédito não deve exceder o das despesas de capital (tópico que será abordado em seguida), o que é estipulado pela regra de ouro.

2.3 DESPESAS DE CAPITAL

A despesa pública é “o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos” (BALEEIRO, 1960, p.81 *apud* HARADA, 2016). O mesmo autor acrescentou também que pode significar “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

Inseridas nesse contexto estão as classificações doutrinárias e a legal. Iremos nos ater à classificação legal (Lei nº 4.320, de 17-03-1964, recepcionada pelo § 9º do art. 165, CF), a qual se ramifica em despesas correntes e de capital (art. 12). Estas últimas, título do presente item, são definidas como “[...] os dispêndios que determinam como contrapartida alterações compensatórias no ativo ou passivo, ou recursos que se transferem para outras entidades, aí constituindo receita de capital” (RAMOS FILHO, 2012, p. 97).

As despesas de capital são consideradas economicamente produtivas por gerar acréscimos ou mutação patrimonial e são classificadas, segundo o art. 12, da Lei 4.320/64, em investimentos (§ 4º), inversões financeiras (§ 5º) e transferência de capital (§ 6º).

Portanto, as despesas de capital estão diretamente associadas à aquisição de máquinas, equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Ainda, é válido informar que, normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do Órgão (Glossário do Portal de Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

2.4 CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Crédito suplementar é uma modalidade, fundamentada no art. 41, I, da Lei nº 4.320/64, necessária para corroborar a dotação orçamentária que já está contida do orçamento. Em outras palavras, o crédito suplementar é utilizado quando a dotação orçamentária se mostra insuficiente durante a execução do orçamento, mesmo que a despesa esteja devidamente registrada. Quando os créditos normalmente previstos não são o bastante, a lei é capaz de autorizar o uso de créditos suplementares, sendo eles efetivados por decreto executivo.

Ainda quanto a sua autorização:

Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos suplementares pode constar da Lei Orçamentária Anual. Com efeito, para evitar que o Poder Executivo, ao iniciar a execução orçamentária, venha de imediato a solicitar abertura de tais créditos, pode a própria Lei Orçamentária conter autorização para a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até determinada importância (art. 165, § 8º, da CF; art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64), por exemplo, até um dado percentual da despesa total fixada no orçamento. (RAMOS FILHO, 2012, p. 305).

Se for necessária a abertura de mais créditos suplementares, com o limite estando totalmente fruído, o pedido deverá ser apreciado pelo Poder Legislativo, o qual poderá ou não conceder novas autorizações por intermédio de leis específicas.

2.5 CRÉDITOS ESPECIAIS

Estes, sendo uma das espécies dos créditos adicionais, disciplinados no art. 41, II, da Lei nº 4.320/64, são remetidos a despesas para as quais não existe dotação orçamentária específica. Eles não estão já previstos no orçamento por satisfazerem demandas de programas, projetos e atividades eventuais ou especiais. Com isso, o crédito especial resulta na criação de um novo programa ou elemento de despesa, direcionado ao propósito que não foi contemplado no respectivo orçamento.

Como consequência dessa elaboração, “haverá necessidade de uma programação de gastos, através da criação de programas, subprogramas, projetos e atividades, e a eles ser consignadas dotações adequadas” (RAMOS FILHO, 2012, p.206 *apud*, KOHAMA. p.206). Continua, dizendo que, portanto, no exercício seguinte, já devem ser tomadas as providências as providências para que, caso esse serviço se prolongue, sejam alocadas as dotações necessárias, na lei orçamentária, ressalvados os casos em que os saldos ainda possam ser utilizados. Ainda conclui (RAMOS FILHO, 2012, p.206 *apud*, KOHAMA. p.206 que “Destarte, à medida que melhora o processo de planejamento e que seus resultados são expressos em programas de orçamento, os créditos adicionais seguramente terão caráter de exceção”.

Diferente do crédito suplementar, esta espécie deve, como regula o art. 42 da Lei nº 4.320/64, ser iniciada por meio de decreto do Poder Executivo e, obrigatoriamente, passar pela aprovação do Legislativo, mas não podendo ser autorizada na Lei Orçamentária Anual. Ela precisa integrar leis editadas para esse fim específico. Por questão de ciência, isto está expresso no mesmo

artigo anterior e também no art. 167, V, da CF/88.

Outro aspecto importante desta modalidade, que cabe igualmente aos créditos suplementares, é que, para o alcance de sua total finalidade, há a necessidade da fixação de recursos disponíveis para assegurar a abertura dos créditos. Portanto, de acordo com o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64: “Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las”.

Além disso, trata o *caput* do art. 166 da Magna Constituição que 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. Em seguida, em seu parágrafo 8º aborda que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Por último, quanto à vigência, conforme o art. 167, § 2º, da CF, os créditos especiais, em regra, vigoram durante o exercício financeiro no qual foram autorizados, exceto se isto acontecer nos findos quatro meses do exercício. Nesse caso, eles poderão sim ser reabertos, mas considerando o limite de seu saldo e serão incorporados ao orçamento do próximo exercício.

3 ARGUMENTOS APRESENTADOS À APLICAÇÃO DA REGRA DE OURO

3.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Sabe-se que a Regra de Ouro funciona como uma espécie de âncora fiscal com o escopo de obrigar o governo à sempre buscar o equilíbrio das contas públicas e, sempre que possível, estabilizar as dívidas da nação. Em que pese possuir bons objetivos econômicos para o país, deve-se buscar compreender os argumentos que justificam a existência, vigor e a necessidade de seguir tal Regra.

Dentre os principais pressupostos que podem ser arguidos em favor da aplicabilidade da regra supra, e de acordo com a bibliografia técnica que versa sobre o assunto, temos um consequente e posterior crescimento da economia, isto ocorre em razão da capacidade que possuem os investimentos feitos pelo poder público, uma vez que, mesmo em períodos de estagnação econômica, estes impulsionam de forma ampla a economia nacional e criam, concomitantemente, formas de vencer problemas socioeconômicos enraizados no cenário atual. Neste sentido, temos a afirmação trazida por COURI, Daniel; SALTO, Felipe; BARROS, Gabriel; ORAIR, Rodrigo. Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios. 05 de abril de 2018:

Efeitos pró-crescimento: Os investimentos públicos, sobretudo quando orientados para infraestrutura econômica, são considerados uma variável macroeconômica diferenciada porque exerce efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e sobre a oferta da economia. Pelo lado da demanda, no curto prazo, está associada a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possui a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo.

Outro argumento que em muito justifica a observância da Regra de Ouro, porém, neste caso, sob a ótica do interesse patrimonial do poder público, é justamente o fato de esta propicia o aumento do patrimônio público, uma vez que o investimento gera gasto momentâneo, mas a médio e longo prazo tende a robustecer o patrimônio e os ativos do país. Vale ressaltar que não se tratam de aumento de despesas fixas, mas sim, de obter retorno financeiro de modo a melhorar as receitas. Tal abordagem é corroborada por COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018: “Fortalecimento do patrimônio público: Em contraposição às despesas correntes, os investimentos resultam na acumulação de ativos que potencialmente ampliam o patrimônio do setor público e geram um fluxo futuro de receitas”.

Diretamente ligada a esta última alegação, porém, não menos importante, temos a consequente colheita dos frutos advindos dos investimentos feitos pela atual cúpula governamental e que beneficia às próximas gerações que poderão usufruir de melhores receitas e do crescimento da economia, entretanto, tais benefícios não deixados para os próximos, podem e devem ser capazes de beneficiar a geração que, observando os limites impostos pela regra, podem receber o bônus que dela pode resultar. Tal afirmação pode ser feita com base nos estudos realizados e por COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018:

Promoção de justiça inter-geracional: Os benefícios dos projetos de investimentos para as gerações futuras – seja em termos de maiores receitas, produtividade e crescimento econômico ou pelo patrimônio público que herdam – justificam que seu custo seja diferido ao longo do tempo na forma de serviço da dívida. Assim, as gerações futuras arcam com parte do financiamento e evita-se impor um ônus desproporcional sobre as gerações presentes que resulte em sub-investimento.

3.1 ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS

É natural que hajam pontos de vistas antagônicos sobre o mesmo tema, de modo que é sensato analisar tais pontos com o objetivo de chegar-se a uma posição analítica pra não cegar-se frente a possíveis vulnerabilidades trazidas pelo tema abordado.

Por não delimitar as possibilidades de investimento ou despesas de capital, a Regra de Ouro permite o contratempo de aceitar a inserção de projetos que não tragam o retorno social esperado ou abaixo do estimado. O risco de permitir tão amplo leque de investimentos é o de justamente, ao não se ter o retorno esperado, incorrer em sucessivos endividamentos chegando ao ponto de comprometer as receitas e encontrar-se em com pouca margem para investimentos. Corroborar com tal entendimento o dito por COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018:

Risco de inclusão de projetos com baixo retorno social: a regra fornece um estímulo à adoção de definições amplas de investimentos ou de despesas de capital – ou até mesmo um incentivo à contabilização criativa de despesas que não se enquadram nestas categorias – com o propósito de ampliar a margem de despesas passíveis de serem financiadas via endividamento e flexibilizar o orçamento.

A alternativa de endividamento para projetos de investimento de baixo retorno social estão livres de dos mecanismos de controle mais rígidos, sendo estes afastados pela própria regra, ficando sujeito a tais controles apenas aqueles que se enquadram nas despesas correntes. Entretanto, a falta de rigidez no controle qualitativo dos investimentos realizados, deixa à vista uma enorme lacuna que pode facilmente ser usada para fins que não atendam o interesse público.

Deste modo, se uma despesa não deverá constar no orçamento corrente onde há um maior rigor e critérios mais severos para sua inserção, pode ser inserida com menor rigidez nas despesas de capital, mesmo que estas tragam menor retorno e aumente o endividamento público. Portanto, consoante ao que fora explicitado temos COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, em seu artigo Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios:

Distorção em favor dos ativos físicos e em detrimento das demais despesas: A regra remove os constrangimentos orçamentários de maneira diferenciada entre os projetos. Por exemplo, os projetos de elevado retorno social que são intensivos em despesas correntes (como nas áreas de Educação e de Pesquisa e Desenvolvimento) ficam sujeitos aos controles mais rígidos que incidem sobre o orçamento corrente. Enquanto projetos de investimentos de baixo retorno social que são intensivos em ativos fixos (a exemplo de obras desnecessárias também conhecidas como “elefantes brancos”) podem estar livres destes controles devido à alternativa de serem financiados via endividamento. Esta discriminação introduz potenciais distorções na composição do orçamento público e na qualidade do gasto público.

O que se espera de um investimento, na pior das hipóteses, é que ele possa restituir o que fora gasto, mas, em regra espera-se que possa trazer mais retorno do que fora gasto. Entretanto, a Regra de Ouro permite que, a inclusão de projetos, que tragam mais despesas que aumento nos ativos, passe a ser de responsabilidade do poder público, passando a ser parte das despesas correntes, aumentando os gastos, o endividamento e desequilíbrio do orçamento corrente e dificultando a auto sustentabilidade do capital público.

Pressões sobre o orçamento corrente e o endividamento público: A inclusão de projetos de investimentos com baixo retorno social (ou não auto-financeáveis) cria pressões adicionais sobre o orçamento corrente na forma de fluxos futuros de despesas com a manutenção do ativo e com os juros do seu financiamento, bem como sobre o nível de endividamento público. Como isso, o equilíbrio do orçamento corrente e a sustentabilidade da dívida pública tornam-se mais difíceis.

A maior liberdade trazida para as despesas de capital, sem regras que visem a preservação do capital corrente em momento futuro é algo que tem sido utilizado como uma forma de onerar o orçamento público, mas sempre dentro da legalidade, ou seja, já não se trata sobre o cumprimento da Regra de Ouro, mas sim, de mudar os aspectos abordados pela própria Regra ou os critérios por ela trazidos para que se evite aumentar a dívida pública e comprometer o orçamento público para as gerações futuras.

É permitido ao poder público atuar como pessoa de direito privado em certas situações. Em se tratando de ocasiões onde um particular realize uma obra de interesse público, por exemplo, o ente público assume uma dívida para com o particular, de modo a ressarcir o que fora gasto. Entretanto, nem sempre o particular obtém o retorno que espera e isso gera um efeito contrário à expectativa que era de crescimento, muito pelo contrário, o particular tem que lidar com sua falta de capital no orçamento, de imediato transfere sua perdas ao ente público que, dependendo da forma que fora acordado, tem que suprir financeiramente o particular para evitar que este venha à ficar sem recursos, sob pena de perder o que já foi gasto. A respeito disso, COURI; SALTO;

BARROS; ORAIR, 2018 noz dizem: “Efeitos de deslocamento (crowding-out effects) entre investimento público e privado: é possível que projetos de investimentos públicos financiados via endividamento tenham impacto negativo sobre as decisões privadas de investir”.

4 O CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO NO BRASIL

4.1 A INFLUÊNCIA DA CONFIGURAÇÃO BRASILEIRA NO CUMPRIMENTO DA REGRA

No nosso país, a Regra de Ouro já tramita desde quando, na Constituição Federal de 1988, foi proibida, às três unidades da federação, a realização de operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas de capital, o que equivale há aproximadamente três décadas. Mesmo com uma situação financeira delicada, principalmente nos últimos quatro anos, o Brasil conseguiu cumprir o determinado pela regra, fato que chama muito a atenção.

Para entender isso, há a necessidade de avaliar aspectos da configuração da Regra de Ouro brasileira, a qual, como já vimos, foge do conceito clássico do dispositivo. O primeiro ponto é que o governo federal possui uma crescente quantidade de receitas financeiras, não impondo necessariamente o equilíbrio do orçamento corrente. Essas receitas são resultantes de amortizações e juros recebidos pelo Tesouro Nacional de seus devedores, dos resultados positivos do Banco Central transferidos ao Tesouro Nacional e da remuneração das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, depositadas em sua Conta Única no Banco Central. Em síntese, em relação ao contexto brasileiro da Regra de Ouro:

Sua restrição deve ser mais apropriadamente interpretada como um teto para o déficit corrente que depende diretamente do volume de receitas e despesas financeiras do governo federal. Na medida em que ao longo dos anos, por variados motivos, as receitas e despesas financeiras alcançaram volumes expressivos, o teto para o déficit corrente acabou sendo relativamente elevado. Ademais, boa parte das fontes financeiras está relacionada a relações intra-setor público (por exemplo, entre o Tesouro Nacional e o BNDES ou outros fundos públicos) que geram margem de manobra para que o governo oportunamente as utilize como meio de flexibilizar o teto de déficit corrente. Ou seja, a restrição da Regra de Ouro brasileira estabelece um teto flexível para o déficit corrente (e não necessariamente o seu equilíbrio). (COURI, Daniel; SALTO, Felipe; BARROS, Gabriel; ORAIR, Rodrigo. Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios. 05 de abril de 2018).

O segundo detalhe diz respeito ao abrangente conceito dado às despesas de capital. Isto porque nele se considera não apenas as aquisições de ativos já fixados, mas também suas transferências de capital que subsidiam os investimentos de governos subnacionais e instituições

privadas sem fins lucrativos. Também envolve outros quatro quesitos, que não nos cabe desenvolver no momento. Esse amplo conceito acarreta o cumprimento da Regra de Ouro mesmo com o considerável número de operações de crédito em relação aos investimentos públicos, considerando que essa diferença seja retribuída pelas demais categorias contabilizadas entre as despesas de capital.

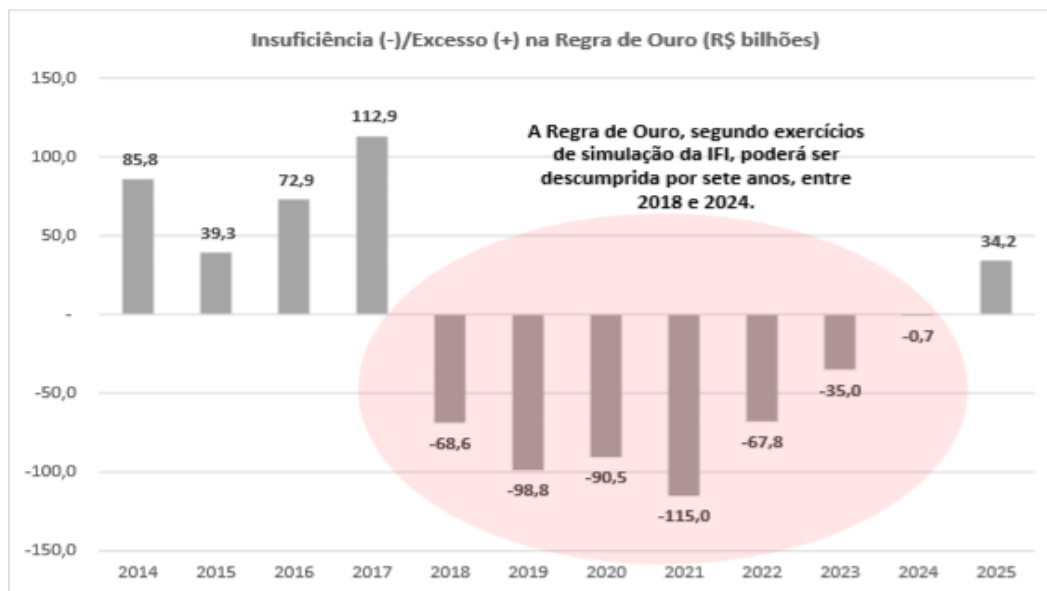
4.2 ESTIMATIVAS A MÉDIO E LONGO PRAZO

As duas peculiaridades apontadas no item anterior são as causas primordiais do cumprimento da Regra de Ouro nos últimos anos, apesar do quadro delicado enfrentado pelo país de investimentos públicos deprimidos, elevados déficits correntes e crescente endividamento. Essas mesmas duas peculiaridades fazem com que o Brasil, como anteriormente abordado, se afaste dos princípios básicos da regra, que são a viabilização da execução dos investimentos beneficiadores das gerações futuras e controle rígido sobre o orçamento corrente.

De acordo com pesquisas realizadas pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal e voltadas unicamente à União, em 2018, como já previsto no início deste ano, a Regra de Ouro será descumprida, mesmo que haja a devolução plena dos recursos financeiros pelo BNDES. A mesma previsão é válida para o ano de 2019, ou seja, o que, até o momento, estava sendo eficaz para o cumprimento da regra, de fato, não está sendo mais tão efetivo.

Fazendo também uma simulação de médio e longo prazo, a IFI constatou uma importante insuficiência para os próximos seis anos, até 2024, o que é facilmente visualizado no gráfico mais adiante. Com efeito, vê-se que o cumprimento da Regra de Ouro vem dependendo diretamente das receitas e despesas financeiras, assim como é evidente que esta situação continue a acontecer pelos próximos anos.

Gráfico 1 Evolução da Regra de Ouro de 2010 a 2025, conforme exercícios de simulação feitos pela IFI (R\$ bilhões correntes). Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios. 05 de abril de 2018.



Fonte: Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração - IFI.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, neste trabalho, para melhor entender a sua real finalidade, foi necessária uma explicação de conceituações básicas relativas à Regra de Ouro, expor as opiniões que envolveram o contexto de sua criação e demonstrar estimativas para concretizar os desafios a serem enfrentados pela União para que se cumpra a regra.

No segundo momento, foram colocados argumentos a favor e contrários à adoção da Regra de Ouro. Importante se faz salientar que, para chegar a uma melhor solução de administrar o orçamento público de um país, é preciso contrabalancear essas opiniões. Nesse caso específico, o debate entre pretextos favoráveis e desfavoráveis ainda permanece em aberto na literatura voltada ao conteúdo em tela.

Ademais, esse contrabalanceamento deverá considerar a maneira como a regra fiscal é instrumentalizada no país objeto da questão e, na situação debatida, o seu grau de afastamento à Regra de Ouro clássica. Aos que se aproximam mais desse conceito, como vimos, o sistema financeiro se torna, de certa maneira, mais resistente a muitos problemas constantemente enfrentados pelos governos. Por outro lado, aqueles que se distanciam bastante, como o Brasil,

possuem maiores riscos de enfrentar complicações em seu quadro financeiro.

Esses problemas, precisamente no Brasil, são enfrentados por meio de soluções de curto prazo, atinentes aos obstáculos legais e operacionais para que o governo possa avançar com medidas que visem à ampliação de suas disponibilidades de caixa não vinculadas, a partir de cancelamento de restos a pagar ou desvinculação de fontes recursos, e dispor de fontes de fundos públicos que seriam extintos. Com isso, o governo pretende valer-se de fundos já acumulados para, desta forma, pagar boa parte do déficit público, diminuindo a tensão provocada nas operações de crédito.

Porém, esse método empregado acarreta uma expansão da liquidez na economia e o excedente dessa expansão é reduzido através das operações compromissadas em que o Tesouro Nacional deixa de realizar operações de crédito para custear todo o seu déficit e o Banco Central corrige essa diferença fixando mais títulos do Tesouro no mercado. Essa manobra, de certa forma, contribui para o cumprimento da Regra de Ouro, porém não melhora a posição fiscal do governo, já que o déficit público e a dívida pública continuam sem alteração.

Essa estratégia emergencial, como o próprio termo diz, é em curto prazo, é imediata, não trazendo uma solução para o problema em sua totalidade. Portanto, respondendo ao cerne deste trabalho, o que se precisa fazer para promover benefícios de ordem financeira ao Brasil é fomentar possíveis mudanças à estruturação da Regra de Ouro, aproximando-a do conceito clássico. Mas, isso só será possível se houver um ajuste intenso visando equilibrar o orçamento corrente e de difícil preparação no curto prazo.

Caso contrário, os governos futuros permanecerão criando estratégias emergenciais, o que faz com que a Regra de Ouro perca, com o passar do tempo, a sua credibilidade e, numa situação de não haver mais soluções de curto prazo, os governos incorrerem em crime de responsabilidade fiscal por descumprimento da referida regra fiscal.

Em meio a tantos contrapontos, o que se deve deixar claro é que a Regra de Ouro é um dispositivo imprescindível ao cenário financeiro do Brasil por promover o equilíbrio dos gastos públicos e valoriza notavelmente os investimentos, tendo um alcance considerável.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Luiz Celso de. **Ciência das Finanças**. Bauru; São Paulo: EDIPRO,1999.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Lei n.º 4320**, de 17 de março de 1964. Brasília, DF.

CAMPOS, Dejalma. **Direito financeiro e orçamentário**. 2 ed. – São Paulo: Atlas, 2001.

CARVALHO JUNIOR, A. C. C. D'ÁVILA et. al. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF**: considerações históricas e doutrinárias. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto n° 2, 2017.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

COURI, Daniel; SALTO, Felipe; BARROS, Gabriel; ORAIR, Rodrigo. **Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios**. 05 de abril de 2018.
GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. – 14 ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. - 25. Ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª Ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: disponível em JusPODIVM, 2016.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Primeiras linhas de direito financeiro e tributário**: material e processual. – 8 ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder; adendo especial JESUS, Damásio Evangelista. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4. Ed. – São Paulo:

Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portal de convênios**. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/ajuda/glossario/despesa-de-capital>.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. – São Paulo: Saraiva, 2012.

ROSA JUNIOR, Luiz E.F. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 14 ed. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. – 19ª edição, revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2013.