

DÍVIDA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira¹

Fernando Facury Scaff²
Daniel Tobias Athias³

RESUMO

Alguns países, dentre eles a Espanha e a Itália, vêm adotando, em suas Constituições, normas que estabelecem a necessidade de ser observado o Princípio do Equilíbrio Orçamentário. No Brasil, esse princípio foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). A Constituição brasileira não estabelece em seu texto essa norma de equilíbrio orçamentário, mas apenas a *regra de ouro*, que determina que só poderá haver endividamento para fazer frente às despesas de capital (art. 167, III). Será o endividamento público algo negativo ao desenvolvimento? Como se deve analisar e implementar o conceito de equilíbrio orçamentário é um dos objetivos deste artigo, pois entende-se ser possível utilizar o endividamento público como instrumento de alavancagem e superação da estagnação econômica ou do subdesenvolvimento. Este artigo visa aproximar a

1 In: Gina Marcilio Pompeu; Michele Carducci; Miguel Revenga Sánchez. (Org.). Direito Constitucional nas Relações Econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, v. , p. 27-48.

2 Livre-Docente pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutor pela Università Degli Studi di Pisa em Direito Público. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e professor da Universidade Federal do Pará.

3 Mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Econômico pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Advogado do escritório Grinberg e Cordovil Advogados.



política financeira da política econômica, devendo o gasto público se coadunar às finalidades e objetivos elencados pelo Estado.

Palavras-chave: Equilíbrio orçamentário. Desenvolvimento. Dívida pública. Sustentabilidade financeira.

INTRODUÇÃO

Atualmente se identifica um descasamento teórico entre o Direito Financeiro e o Direito Econômico, isto é, entre os estudos sobre política financeira e política econômica, o que poderá acarretar efeitos imprevistos e contraproducentes aos objetivos dos países em desenvolvimento; pois se o Direito Econômico é a instrumentalização da política econômica, o Direito Financeiro (e o orçamento, como peça primeira de “juridicização” das políticas públicas) dará efetividade aos instrumentos de intervenção estatal na economia⁴.

O descompasso entre essas esferas parte de uma noção, parcialmente inadequada, de um fetichismo a respeito do equilíbrio orçamentário

4 A possibilidade e efetividade de uma atuação estatal ou a execução de uma política pública pressupõem a necessidade e o gasto de verbas públicas. Aplica-se, de forma análoga, o raciocínio quanto à efetividade da autonomia estatal: “Num Estado federal formado por diversos Estados autônomos (com competência política, administrativa e financeira própria), os conflitos começam quando cada qual luta pela parcela financeira que ‘deve’ lhe cabe. Evidente que, para atender a seus fins, o Estado federal, os Estados-membros e os Municípios devem ter recursos” (OLIVEIRA, 2012, p. 125).

numérico (despesas equivalentes a receitas), impondo ao Estado a necessidade de manter um déficit público equivalente a zero. Nessa linha de raciocínio, é defendido que essa forma de equilíbrio seria a melhor – senão a única – medida para o desenvolvimento de um país.

Uma visão restrita acerca dessa conotação de equilíbrio, contudo, não merece subsistir, pois, apesar de alguns países adotarem dispositivos jurídicos nesse sentido – notadamente a Espanha e a Itália, em nível constitucional, e o Brasil, em sede de Lei Complementar –, esse pode não ser necessariamente o melhor caminho para aqueles que ainda estão em fase de desenvolvimento e que possuem alto grau de desigualdade regional e social. O endividamento público é uma forma de antecipação de receita tributária que deve ser considerado, a partir de sua utilização, como um importante instrumento para o desenvolvimento.

O equilíbrio orçamentário e a possibilidade de endividamento do Estado devem ser analisados sob a ótica do “financeiramente sustentável”, visando um equilíbrio em médio e longo prazo, e voltados para investimentos que possam efetivamente proporcionar uma transformação da sociedade, impulsionando o desenvolvimento (CHANG, 2010) e melhorando sua qualidade de vida mediante a concretização de direitos sociais.

Partindo dessas premissas, este artigo discutirá como a dívida pública pode ser planejada e utilizada como um instrumento de desenvolvimento, em face da existência de vasos comunicantes entre a política econômica e a política financeira.

O DESCASAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO FINANCEIRO E O ECONÔMICO

A atuação estatal deve fundar-se na busca da concretização dos objetivos e finalidades elencados na Constituição e perseguidos pelos diversos e sucessivos Governos, o que é feito, em parte, mediante planejamento econômico e financeiro. Essa atuação tem várias feições, podendo ser feita mediante o provimento

de serviços públicos, políticas redistributivas (*conditional cash transfers* – bolsa família no Brasil, por exemplo), fomento de atividades atendidas de forma deficitária pelo setor privado ou pela execução de políticas públicas para a consecução dos direitos sociais, tais como saúde e educação⁵, dentre outras. O *financeiro* sustenta o *econômico*. Se o *financeiro* é contraído, o *econômico* se esvai – considerando-se que o setor privado da economia é insuficiente para fazer frente a todas as necessidades públicas.

A busca pela efetivação dos direitos sociais⁶ e a superação do subdesenvolvimento ocorre através de políticas públicas planejadas e coordenadas, que se constituem em um conjunto de processos, atos e ações administrativas marcadas por permanentes custos de financiamento, pois a busca por uma melhoria na qualidade de vida da sociedade e do desenvolvimento do país é constante. Assim, não se alcançam esses objetivos mediante a execução de uma única política pública, mas sim mediante um conjunto de contínuas e sucessivas ações estatais.

Neste ponto se insere a noção de política econômica, a qual pode ser definida como um mapeamento pelo Estado, por meio de seus agentes, de objetivos a serem perseguidos e dos instrumentos a serem utilizados para concretizar as metas econômicas eleitas; estas não são escolhas estritamente jurídicas, mas políticas, e dependem das necessidades do momento e até da

5 Quanto à ordem de prioridade do gasto no Brasil, são válidas as lições de Regis Fernandes de Oliveira: “Por óbvio, não se gasta só com políticas públicas. Ao contrário, primeiro há que se atentar para as despesas vinculadas de educação e saúde. Depois para fundos de destinação, pagamentos de precatórios – todas essas despesas constitucionais. A seguir, impõe-se o atendimento das despesas legais, tais como o pagamento dos servidores públicos. Por fim, as despesas convencionadas, ou seja, pagamento de contratantes do poder públicos, fornecedores etc. O que resta, tirando os recursos já destinados à educação e à saúde, é que emerge a despesas com as demais políticas engendradas pelo Estado”. (OLIVEIRA, 2012, p. 125).

6 Para mais detalhes sobre o financiamento desses direitos, ver HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

orientação político-partidária dos governantes.

Para garantir harmonia entre os diversos feixes da atuação estatal mediante uma ação coordenada, o Estado utiliza o planejamento (determinante para o setor público e indicativo para o setor privado no Brasil⁷), o qual delineará a atuação *nae sobre* a economia, sendo uma “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”⁸.

Contudo, em vez de atribuir ao planejamento o papel concretizador que ele poderá ter, muitas vezes essa ação/atuação se limita às discussões orçamentárias e à especificação de receitas e despesas, muitas vezes desconectadas das grandes linhas mestras estabelecidas pela Constituição. Neste ponto são precisas as observações de Gilberto Bercovici⁹:

7 Art. 174 da Constituição Federal: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

8 “Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade”. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 150. “O planejamento socioeconômico está intimamente vinculado às noções de intervencionismo e dirigismo econômico, questão que será adiante abordada, afirmando mesmo alguns autores consubstanciar ele uma nova e mais elaborada forma de intervenção. Voltado à consecução de fins sociais e econômicos predeterminados, implica a previsão de desenvolvimentos futuros como base para a tomada de decisões políticas. (...) De outra parte, o planejamento implica em que as ações do setor público sejam coordenadamente desenvolvidas.” (GRAU, 1978, p. 12-13). Sobre o tema, vide também o artigo de Conti (2013, p. 494-511).

9 Especificamente em relação ao equilíbrio orçamentário, continua o autor afirmando: “Esta limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas, recentemente à atuação do Estado em todos os níveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal (...). A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras, geras déficits orçamentários. Não se pode restringir a atuação do

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado. (...) A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas. (BERCOVICI, 2005, p. 81).

O entrelaçamento entre política econômica e política financeira se manifesta de forma mais nítida na discussão do planejamento estatal em relação às possibilidades de intervenção, pois, independentemente dos instrumentos elencados, estes implicarão em mudanças na receita estatal e *consequentemente* no planejamento financeiro-orçamentário. Por exemplo, o financiamento de atividades pelos bancos estatais é feito mediante receitas públicas, o que transfere recursos que poderiam ser gastos com outros setores; ea instituição de regimes tributários menos onerosos afeta o montante a ser arrecadado para os cofres públicos.

Logo, a política econômica eleita afeta a política financeira e vice-versa. A forma como o direito financeiro (sob o prisma do orçamento, por exemplo) é utilizado, depende do papel atribuído ao Estado na economia pelos governantes, podendo assumir uma posição mais ativa e intervencionista – com alto grau de gasto público –, ou mais liberal, cuidando apenas do custeio de atividades essenciais como a segurança pública (HORVATH, 1997, p. 122-125).

Na atualidade, com o aumento das competências assumidas pelo Estado¹⁰ e recursos

Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal” (BERCOVICI, 2005, p. 81).

10 “Com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce de importância o estudo das necessidades públicas. Cuida-se, antes de mais nada, para preenchimento do conceito, de uma decisão política. (...) as pressões econômicas, as conveniências ocasionais, os ideais religiosos, tudo entra em jogo, na batalha dos interesses, dando causa ou origem a um conglomerado de normas que passa a disciplina a vida em sociedade” (OLIVEIRA; HORVATH, 1997, p. 13-14).

limitados para realizar e executar essas políticas, a adoção de planejamento tornou-se necessária. Resta ainda difundir a noção de que esse planejamento, além de abordar os aspectos da política econômica, terá de adentrar na questão financeira estatal, que lhe dará substrato.

A realidade demonstra que há mais necessidades do que recursos disponíveis para satisfazê-las, sendo o orçamento o *locus* adequado para discutir e fazer as *escolhas* na repartição da arrecadação, estipulando os setores que serão ou não beneficiados e o montante de recursos que a eles será destinado¹¹. Eis a razão pela qual a política econômica não prescinde de uma análise, no fundo, financeiro-orçamentária.

O orçamento é o âmbito onde o Estado faz *escolhas trágicas* e elege quais setores serão beneficiados com recursos, refletindo a “estratégia de alocação das despesas do governo bem como as expectativas de receitas que permitirão seu atendimento”, sendo este um processo de planejamento que “exprime em termos financeiros e técnicos as decisões políticas na alocação dos recursos público” (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 219-220).

Em decorrência dessas *escolhas trágicas*,

11 “Ou seja, é através do orçamento que são estabelecidas as prioridades nos gastos públicos e que é possível determinar o quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos sociais. A partir da quantificação dos recursos financeiros para a implementação dos direitos é que se poderá constatar o nível de prioridade que a efetivação daquele direito possui em uma dada sociedade, em certo período. De nada adianta falarmos de direitos, em especial dos direitos sociais, se não olharmos quanto de recursos financeiros o Estado estabeleceu para sua realização. A singela proclamação de direitos custosos serve de muito pouco, caso não sejam atribuídos os recursos necessários para sua implementação. (...) No Brasil, como visto acima, é o Poder Legislativo quem dita tais prioridades através do sistema orçamentário, pois é nele que são realizadas as *escolhas trágicas de eleição de prioridades de gastos públicos*, a serem implementadas em curto e médio prazo (os objetivos de *longo* prazo estão previstos na Constituição). A isso se chama ‘discricionariedade do legislador’ – a possibilidade de escolha pelo legislador dos objetivos de curto e médio prazo que devam ser implementados visando a alcançar as metas estabelecidas na Constituição. “(SCAFF, 2013, p. 1412). Sobre o tema vide CALABRESI; BOBBIT, 1978; SCAFF, 2005 (p. 213-226).

o orçamento não serve para elencar tudo que o governante gostaria de executar em seu mandato, mas sim o que poderá ser realizado nesse curto período. Não obstante, por muito tempo o orçamento foi visto em alguns países como peça de ficção, como no Brasil durante a época da hiperinflação, quando “a proposta orçamentária apresentava uma variação de até 1.200% em relação à receita efetivamente arrecadada no exercício anterior”¹².

Diante da miríade de competências e papéis do Estado, há necessidade de planejamento para alocar recursos para as áreas necessitadas ou eleitas como prioritárias. Neste ponto são válidas as lições de Regis Fernandes de Oliveira (2010, p. 331), o qual expõe que o orçamento não é uma peça meramente contábil, elencando receitas e despesas públicas de forma despida de qualquer influência externa ou preocupação com projetos governamentais. O Orçamento tem um aspecto nitidamente político, ligado de forma intrínseca aos projetos governamentais e assume papel crucial na intervenção sobre a economia (DE ANDRADE, 2013, p. 1160), pois nele são alocados recursos para que se possa concretizar direitos e executar planos de governo:

A realização do programa político se traduz, necessariamente, em despesas novas ou reduções de despesas. Por outro lado, há que achar os meios de pagar as despesas. Então intervém o problema das receitas, imposto, repartição dos gravames entre os indivíduos. Problema essencialmente político, porque se trata de saber quem pagará, em que medida se pagará, de que maneira se pagará. (JÊZE citado por BALEEIRO, 2010, p. 531).¹³

12 “O processo de elaboração do orçamento público, desprezando sua utilidade como instrumento de planejamento e controle, vinha sendo amesquinçado, a ponto de se constituir em mero cumprimento de formalidade. Assim, inexistia correlação entre as peças orçamentárias e a realidade de planejamento do ente. A fim de cumprir uma exigência constitucional, os orçamentos eram elaborados, muitas vezes, tomando-se por base o orçamento do exercício anterior acrescido da variação da inflação no período, denominado de orçamento incremental”. (FIGUEIREDO, 2001, p. 28).

13 No mesmo sentido, Oliveira (2006, p. 305) expõe que o orçamento “Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem

Esse instrumento concretiza efetivamente a atuação estatal, pois, sobretudo pela alocação de recursos financeiros é que se dará efetividade aos meios de intervenção. A questão a ser analisada é: não havendo recursos disponíveis para satisfazer todas as necessidades do país, tendo que partir de escolhas trágicas quando da alocação, poderá o Estado valer-se do endividamento para financiar sua política socioeconômica?

EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA NO BRASIL¹⁴

A Constituição brasileira não prevê qualquer exigência de equilíbrio orçamentário, havendo até mesmo dispositivo expresso autorizando o endividamento nos casos de investimentos em despesas (bens) de capital, (art. 167, III); ao contrário de países como a Espanha¹⁵, que, em seu capítulo referente à Economia e Fazenda, optou por elencar esse princípio como uma das diretrizes a serem observadas¹⁶.

atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. (...) Tem seu aspecto *político*, porque revela desígnios sociais e regionais na destinação de verbas; *econômico*, porque manifesta a atualidade econômica (...). ”

14 Não se pretende neste tópico discorrer a fundo sobre todas as leis que compõem o orçamento e suas funções, mas sim focar na previsão legal específica do equilíbrio orçamentário. Não obstante, e generalizando, no Brasil o orçamento é composto de um plano plurianual (vigência de 04 anos), que estipula metas e objetivos, leis de diretrizes orçamentárias anuais, que funcionam como uma espécie de orçamento prévio, e as leis orçamentárias anuais, que delineia efetivamente as receitas e despesas do ano.

15 Art. 135 –

1. 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.

16 Em consonância com o tema deste artigo, são interessantes as razões pelas quais esse princípio foi eleito, conforme informação disponibilizada na sinopse deste artigo no site do Congresso Espanhol: “Como recoge la propia Exposición de Motivos, el motivo de la reforma ha sido cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, un marco en el cual

Apesar de haver autorização constitucional para tanto, o endividamento no Brasil é visto com graus de desconfiança, o que é natural pelo seu histórico, sendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em época conturbada de gastos descontrolados pelos entes federativos e a deturpação de bancos públicos pelos governantes, estabeleceu normas de responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, reduzindo a discricionariedade e introduzindo maior grau de *accountability*.

Partindo dessa desconfiança, a LRF prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá dispor sobre um equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4, I, “a”¹⁷), o que, num raciocínio precoce, poderá levar à ideia de que, na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais, haveria estrita necessidade de um equilíbrio nominal, sendo vedada qualquer espécie de déficit.

Esse, contudo, não parece ser o raciocínio mais adequado. O Art. 1º da LRF determina que a responsabilidade na gestão fiscal decorre *do cumprimento de metas de resultados* entre receitas e despesas e a obediência de limites e condições legais. Naturalmente, além da possibilidade de um *superávit* devido ao planejamento, é possível que seja estabelecido um *déficit* financeiro, se observados os preceitos legais para tanto. Não se trata de defender abusos em curto prazo, mas sim de observar gastos sustentáveis que, num determinado período, poderão exceder a receita, mas que futuramente alavancarão um retorno maior.

A meta do equilíbrio nominal deve ser vista como meio, um caminho, uma forma de agir para alcançar o desenvolvimento.

la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas. Se concibe así la estabilidad presupuestaria como esencial para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que se proclama en el artículo 1.1 de la Constitución. Así pues, se opta por incluir en la Constitución y, por tanto, por otorgar a la estabilidad presupuestaria el máximo nivel normativo posible dentro de nuestro ordenamiento jurídico.”

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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

O *equilíbrio* deve ser conjugado com a *sustentabilidade financeira*. O conjunto a ser analisado ultrapassa receitas versus despesas e abrange todos os elementos financeiros da ação planejada estatal, tais como: renúncias fiscais, operações de crédito, formas de pagamento e o repasse de bancos públicos, dentre outros elementos. Ou seja, parte-se de uma análise da forma como o Estado utiliza suas receitas e despesas para executar programas, “trata-se na realidade, do estabelecimento de parâmetros que confirmem às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a consecução dos seus fins” (FIGUEIREDO, 2001, p.29).

Se permitido pelos respectivos ordenamentos jurídicos, poderá o Estado afastar essa noção rígida de equilíbrio orçamentário nominal e valer-se do endividamento como instrumento ou complemento de sua política econômica. A efetividade desse instrumento dependerá, por certo, da *qualidade do gasto* a ser financiado pelo endividamento realizado.

ENDIVIDAMENTO COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO. A BOA E A MÁ DÍVIDA PÚBLICA

A busca do equilíbrio matemático, atendo-se exclusivamente a ele, será igual a – nas palavras de Gilberto Bercovici e Luiz Fernando Massonetto¹⁸ – esterilizar a capacidade de intervenção do Estado na economia. Isso porque, separada da constituição financeira, a constituição econômica foi transformada em mera “norma programática”, já que aquela dá suporte e instrumentaliza a execução das políticas econômicas. Pode ocorrer – e isso já aconteceu no Brasil – que os rígidos limites de financiamento venham a estabelecer uma camisa de força para o desenvolvimento sócio econômico.

18 *A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica*. In. Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: 2006. Disponível em: <<http://portal.damasio.com.br/Arquivos/Material/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Dirigente%20Invertida.PDF>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

Concorda-se com a linha de raciocínio dos professores citados¹⁹, pois um fetichismo atrelado ao controle do déficit público em zero servirá apenas para a manutenção de um *status quo* no que tange ao desenvolvimento socioeconômico. Não se pode amordaçar a Constituição Econômica em razão de excesso de rigidez na Constituição Financeira.

Contudo, isso não significa, de maneira alguma, que não haja benefícios que possam surgir da existência de *superávits* orçamentários ou em prejuízos na ocorrência de sucessivos *déficits*. Registra-se que o equilíbrio nominal orçamentário, *a priori*, não se coaduna com a necessária postura ativa do Estado em relação a efetivação de seu papel indutor do desenvolvimento.

O endividamento/déficit pode ser classificado como bom ou ruim, a depender do tipo de gasto que está sendo efetuado (investimento imobilizado, investimento em capital humano, abertura de mais vagas no serviço público ou singelo consumo de bens e serviços, dentre outros) e da situação econômica do Estado em face de vários outros fatores, tais como o nível de endividamento precedente ou o volume de despesas obrigatórias²⁰. Além de analisar os

19 “A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o déficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. (...) A Lei de Responsabilidade Fiscal apenas complementa este processo, ao vedar a busca do pleno emprego e a implementação de outra política financeira.” (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luiz Fernando, 2006).

20 “Cabe esperar que sociedades com economias desenvolvidas, maior nível de bem-estar social, instituições maduras e certa dose de responsabilidade da parte dos seus dirigentes, criem mecanismos de contrapeso que entrem em ação se, em determinado momento, o déficit público se mostrar perigosamente elevado. Em contraste, governos de sociedades com um menor estágio de desenvolvimento,

gastos específicos, esta análise partirá de uma avaliação da *sustentabilidade financeira* do Estado como um todo. O objetivo da utilização dos recursos advindos de empréstimos não é autorizar sucessivos déficits sem qualquer perspectiva de investimentos para alavancar desenvolvimento, mas aprovar um gasto planejado, responsável e direcionado para setores que efetivamente trarão uma melhora de bem-estar na sociedade.

Apesar dos potenciais benefícios, é preciso ter em mente que o endividamento exacerbado com despesas que não trarão qualquer benefício no futuro, servindo apenas para suprir um déficit presente (tal como as despesas correntes), poderá trazer consequências graves. Nesse sentido, Fábio Giambiagi e Claudia Além, fazendo uma comparação com o esquema de Charles Ponzi, oferecem alerta para que o Estado não se torne um “devedor Ponzi”:

(...) se financia através da colocação de títulos que elevam a relação dívida pública/PIB e que só tem demanda por oferecerem taxas de juro extremamente atraentes, que, entretanto, geram um círculo vicioso de novos aumentos da dívida e da taxa de juros. No limite, em algum momento, ou a) o governo se ajusta e aumento os impostos e/ou reduz o gasto de modo a poder conter o crescimento da dívida ou, b) alternativamente, o processo conduz a alguma forma de moratória da dívida pública. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.219).

Déficits sucessivos, sem a adoção de qualquer medida para contê-los, com aumento incremental da dívida, implicarão ajuste fiscal maior futuramente. Neste ponto, são válidas as ponderações do Messias Gois²¹, membro da Assembleia Constituinte, que, na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, afirmou:

O objetivo central deve ser obviamente o

elevadas carências sociais, instituições mais frágeis e escassa conscientização das suas lideranças acerca dos malefícios de políticas fiscais “frouxas”, tenderão a buscar a solução ‘fácil’ do endividamento público, como forma de atender às múltiplas demandas, sem ter que arcar para isso com ônus de aumentar os impostos – pelo menos imediatamente”. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 218).

21 Anais do Senado Federal. Ata da Subcomissão.

Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 25 jan. 2014.

de regular a capacidade de endividamento do setor público como um todo, de forma a atender aos programas de governo de maneira capaz de permitir um equilíbrio, um déficit público consolidado um equilíbrio, um déficit público dado, compatível com a capacidade de repagamento do setor público. (GOIS, 2014).

Ou seja, o controle é necessário, mas também é o endividamento. O ponto central do problema está no tipo de utilização que se deve dar a esses recursos. Se estes se destinarem ao ralo das despesas correntes, o endividamento será pernicioso e demonstrará, em médio/longo prazo, um desequilíbrio, uma insustentabilidade financeira. É necessário que tais gastos sejam sustentáveis, mesmo gerando *deficits* orçamentários temporários, e a medida dessa temporalidade muitas vezes deve ser superior a um singelo exercício financeiro anual. Para usar uma metáfora, seria como o empréstimo efetuado por uma família para custear a educação dos filhos – trata-se de uma medida que gera *deficit orçamentário* naquela família, mas que se revelará sustentável a médio/longo prazo, caso sua gestão seja adequada.

Deve o Estado, quando da escolha do endividamento como forma de política econômico-financeira, focar na sustentabilidade e no tipo de gasto pretendido. Uma análise estanque do endividamento e dos gastos públicos, sem individualizar as obrigações, formas e objetivos que os compõem, é incompleta.

Como ferramenta para o desenvolvimento, o endividamento público é válido, mas é preciso ter em mente que, por uma questão intergeracional entre a contração da dívida e seu pagamento, a conta está sendo repassada para as futuras gerações (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.233). Logo, o gasto não pode apenas suprir necessidades imediatas: as consequências/resultados do gasto deverão ser diluídas entre o presente e o futuro. É uma lição que não se pode esquecer: *dívida antecipa a arrecadação tributária futura, que pode ser transferida para as futuras gerações, que terão a obrigação de pagá-la com a receita tributária que então será realizada.*

Feitas essas ressalvas, nos países subdesenvolvidos e nos que buscam alavancar a sua economia, a política de *déficit zeronão* guarda melhor relação com a superação dessa condição, devendo ser objetivado um gasto sustentável em *emédio/longoprazo*.

Ao contrário do que é defendido por parte da doutrina²², entende-se que esse *déficit* deve ir além do financiamento de políticas e questões anticíclicas, podendo ter características de uma atuação mais proativa do Estado na consecução dos objetivos de desenvolvimento. Ou seja, o endividamento pode ser utilizado, apesar da ausência de estagnação econômica e não apenas focado em questões de demanda, mas sempre que o Estado entender que esse seja o melhor caminho para melhorar suas condições internas (naturalmente levando em consideração a *sustentabilidade financeirado* gasto).

O endividamento responsável – ressaltando as palavras de Alexander Hamilton²³ quando da análise da dívida pública americana – pode ser uma “benção” para o desenvolvimento do país, sendo que os gastos sociais servem para realizar uma transferência necessária de renda de cima para baixo (ao contrário do que será realizado pela imposição do déficit zero, o que se limitará a uma manutenção do *status quo*) (OCTAVIANI, 2011, p. 1180).

Deve ser afastada, assim, essa noção *tabua* respeito do endividamento, pois há uma diferença entre um endividamento descontrolado e sem qualquer grau de planejamento, com déficits sucessivos em economias estagnadas²⁴, e

aquele realizado com gastos responsáveis em investimentos que são essenciais para alavancar o país do subdesenvolvimento.

A imposição de um equilíbrio orçamentário como *bestpractice* para o desenvolvimento não guarda relação com as políticas adotados pelos países atualmente desenvolvidos na sua Idade de Ouro de crescimento, os quais intervieram de forma ativa na economia, o que lhes proporcionou “maior estabilidade macroeconômica e financeira, melhor alocação de recursos e mais paz social”²⁵. O retorno ao equilíbrio, ou *neutralidade fiscal*, não guarda correlação com as políticas adequadas para os países ainda em desenvolvimento. Nesse aspecto, António L. de Sousa Franco afirma: “O imposto, na maioria dos países, não é um instrumento do desenvolvimento, mas sim um modo de suprir a falta de receitas para a realização de despesas públicas. (...) esta é uma função estadual que nos países subdesenvolvidos assume um papel decisivo”. (FRANCO, 2007, p. 301).

Nos países em desenvolvimento, o papel financeiro do Estado é central para a transformação econômica, assumindo função direta ou indireta, a depender dos instrumentos eleitos; de todo modo, é cediço que seu papel é essencial e ativo.

A dívida pública, como instrumento dessa atuação, não poderá ser vista, de forma imediata, como algo ruim; deve ser analisada a sua qualidade, podendo, a partir desse foco, ser classificada qualitativamente.

tempo e não financiado através de um aumento da oferta monetária, é perigoso, por elevar a relação dívida/PIB. (...). De um modo geral, em matéria de finanças públicas, a dívida pública pode crescer indefinidamente da mesma forma que a dívida de uma empresa que está permanentemente expandindo-se não implica maiores riscos para o credor, desde que a empresa não deixe de crescer. O que não pode crescer sempre é a relação dívida/PIB, pois em algum momento o credor pode perceber que a dívida é impagável [...](GIAMBIAGI; ALÉM; *Op. cit.*, p. 220).

25 Desenvolvendo este raciocínio, Chang cita explicitamente que “em sua maior parte os comentaristas atribuem a Idade de Ouro dos PADs à introdução de melhores instituições depois da Segunda Guerra Mundial, como as instituições orçamentárias ativistas (keynesianas) (...).”(CHANG, Ha-Joon, 2010).

22 Apesar de concordar com a linha adotada pelo Autor Cesar Augusto Seijas de Andrade no decorrer de sua exposição, entende-se que a afirmação “Assim sendo, é lícito que o ente público, com o objetivo de realizar política anticíclica, eleve seus gastos de forma a prever déficit na lei orçamentária anual” não combina com as feições de uma intervenção estatal mais ativa que às vezes se faz necessária: orçamento deficitário. (CONTI; SCAFF; 2011, p. 1176).

23 “A national debt, if it is not excessive, will be to us a national blessing.” Excerto extraído do sítio eletrônico do Bureau of the Public Debt: <<http://www.publicdebt.treas.gov/history/1700.htm>>.

24 “Pense-se no caso de um país que tem um PIB ESTAGNADO. Nele, a princípio, qualquer déficit, mantido no

O endividamento não é necessariamente um mal: o mal é um endividamento sem qualquer planejamento ou foco.

A análise do endividamento do Estado não pode se limitar a uma questão exclusivamente numérica (por mais que esta também tenha sua utilidade); ela deve partir da identificação de quais tipos de investimento o compõem, pois há uma diferença entre endividamento para pagamento de despesas correntes e endividamento relacionado a investimentos de capital, os quais poderão acarretar benefícios futuramente.

Em relação ao endividamento, a Constituição brasileira instituiu a chamada *regra de ouro* do Direito Financeiro, a qual determina que é vedada “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”²⁶.

O foco é na primeira parte do dispositivo, o qual determina que o endividamento dos entes federados é vinculado e analisado em comparação às despesas de investimento em *capital*. Pretendeu-se limitar a capacidade dos governantes de aumentarem despesas correntes de forma desordenada e ausente de interesse público, autorizando apenas gastos que seriam supostamente responsáveis e condizentes com uma melhora futura do país, investindo em bens tangíveis que serão incorporados posteriormente aos bens ativos do Estado.

Feita essa distinção, é preciso delimitar o que se entende por despesas de capital e quais investimentos poderão ser incluídos nessa rubrica.

Despesas de capital remetem a bens de capital, os quais equivalem a bens tangíveis, tais como obras, prédios, construções – essencialmente obras de infraestrutura – que possam ser incorporadas ao valor imobilizado.

Investimentos em (e na qualidade da) infraestrutura são essenciais para o desenvolvimento do país e são vistos como a base da

economia, uma vez que tratam da estrutura física de fatores tidos como centrais à produção e circulação de bens e pessoas, tais como energia, transporte, saneamento básico e telecomunicações (fatores que afetam diretamente a produção de todos os bens e serviços da econômica interna)²⁷.

Assim, o desenvolvimento de infraestrutura – leia-se endividamento com bens de capital – transforma a estrutura econômica do país e auxilia na superação do subdesenvolvimento.

Apesar da importância desse tipo de investimento, muitos dos gastos com políticas públicas não se qualificam como investimentos em bens de capital, mas focam em valores intangíveis igualmente essenciais, tais como educação e saúde. Desse modo, o endividamento para investir nesses setores descumpriria essa regra de ouro, pois a definição de *capital* não abrange investimento em fatores intangíveis.

A atual definição de despesa de capital não abrange, por exemplo, uma melhora na oferta de mão de obra, mediante despesas para melhorar a educação e a qualificação dos trabalhadores.

Essa visão restrita sobre despesas de capital em gastos públicos focados na melhora da demanda deve ser ultrapassada, passando a incluir despesas direcionadas à oferta. Alexandre Rands Barros²⁸, em estudo focado na questão de desigualdades regionais, chegou a conclusão semelhante ao afirmar:

A solução para o problema regional, a partir desse diagnóstico, seria a promoção

27 Em trabalho escrito analisando o desenvolvimento da infraestrutura em relação ao crescimento econômico, Mailson da Nóbrega e Adriano Pitoli afirmam que “a primeira conclusão indica que o impacto dos investimentos em infraestrutura sobre a produtividade e o crescimento econômico é mais expressivo nos países de renda média ou baixa. Este resultado é intuitivo, uma vez que os países mais pobres tendem a apresentar maior escassez de infraestrutura e, como qualquer outro bem ou fator de produção, quanto mais escasso, maior tende a ser o seu retorno econômico”.(GIAMBIAGI; PORTO, 2013, p. 311). O relatório de competitividade global (Global CompetitivenessReport) produzido pelo Fórum Econômico Mundial aponta que a infraestrutura do Brasil é um dos quesitos de maior problema para realizar negócios no país. 28 Sobre o tema, ver também Barros (2011).

26 Art. 167, II.

de investimentos industriais nas regiões atrasadas.[...]Essa hipótese foi fortemente questionada pelos desenvolvimentos teóricos e empíricos recentes. Na versão mais atual, o baixo investimento em educação (capital humano) seria a principal causa do atraso relativo de algumas regiões brasileiras. (...) se corrigirmos para diferenças em anos médios de estudos da população e qualidade de educação no Nordeste, quando se compara com o Sudeste e Sul, as desigualdades regionais no Brasil desaparecem, seja entre rendas pessoais disponíveis das regiões ou rendas individuais. Ou seja, a educação é o único determinante do atraso relativo da região. (BARROS, 2013, p. 379).

A questão não é de abandonar investimentos na área de infraestrutura, ou aqueles referentes à política econômica tal como a utilização de recursos públicos para financiar algumas empresas por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), mas sim de incluir nas despesas de capital os gastos referentes aos bens intangíveis, que implicarão efetiva melhora na qualidade de vida dos cidadãos, ou seja, o desenvolvimento *socioeconômico*.

Criticando essa noção restrita de despesas de capital, Antonio Sousa L. Franco expõe que essa rigidez “pode dar uma visão deformada das opções reais; privilegia as despesas que criam bens materiais duradouros, relativamente aos investimentos imateriais – educação, investigação científica e tecnológica – que serão financiados (em boa parte) por receitas correntes” (FRANCO, 2007, p.370-379). O Brasil, por meio de sua Constituição, amarra e restringe as suas possibilidades de endividamento, não abrangendo dívidas para financiar despesas que em longo prazo trarão grande retorno, porém não se classificam como sendo “de capital”.

Deve-se ter cautela quando ocorrer esse tipo de análise comparada, pois, no Brasil, diferentemente de outros países, os salários dos servidores públicos são irredutíveis²⁹ (bem como dos trabalhadores privados³⁰), sendo que só po-

dem ser demitidos em situações especialíssimas³¹, o que acarreta serem os gastos com seus salários *despesas obrigatórias* com crescimento quase vegetativo em face da obrigatória revisão anual da sua remuneração para reposição da inflação³². Logo, quando se fala de investimento em capital humano, seguramente não se está referindo a aumentar o número de servidores públicos, pois isso se revestiria da característica de ser uma *despesa obrigatória corrente*, que deve ser financiada por receitas correntes. Trata-se, isso sim, de investimento na *qualificação de pessoal* (educação, treinamento, capacitação, etc.) e não na singela ampliação de seu número através de novas contratações.

O endividamento não é ruim *a priori*, e essa classificação dependerá de uma análise qualitativa a respeito das obrigações creditícias que o compõem e para quais setores ele é direcionado – naturalmente, levando em consideração as ressalvas do item acima a respeito de *déficits* sucessivos e a necessidade de, em algum momento, fazer ajustes pontuais.

No Brasil é permitido o endividamento, limitado a questões de despesas com capital. Ainda há, porém, questões que precisam ser corrigidas, uma vez que muitas das políticas estatais e alguns dos investimentos que em longo prazo serão mais benéficos ao Estado não estão incluídos nessa rubrica.

Por mais que os investimentos em bens de capital sejam importantes, evoluiu a concepção do desenvolvimento, vista como a inclusão de questões sociais e de melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, razão pela qual a definição de despesas de capital deverá acompanhar essa mudança sob o risco de tornar inócuo o endividamento para o desenvolvimento.

No centro do debate acerca de quais despesas autorizam o endividamento há o problema da intergeracionalidade, pois, o fato

29 Constituição, art. 37, XV.

30 Constituição, art. 7º, VI

31 Constituição, art. 41, §1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

32 Constituição, art. 37, X.

de, quando contraído um endividamento, o pagamento se deslocar para momento futuro, isso não significa que as futuras gerações arcarão com esse ônus sem se beneficiar das vantagens que dele advirão.

O ajuste fino a ser feito implica distribuir as vantagens e desvantagens do endividamento por todas as gerações, não onerando demasiadamente nem o futuro nem o presente. Eis a razão pela qual a Constituinte, à época, limitou a opção desse instrumento para despesas entendidas como representantes desse dilema.

Contudo, e nos termos da linha de raciocínio seguida neste artigo, o tipo de despesas precisa ser ampliado, pois o desenvolvimento não se sustenta apenas com infraestrutura, é preciso ter um quadro funcional qualificado de cidadãos que possuem um mínimo existencial e possibilidade de desenvolver suas capacidades.

CONCLUSÃO

O endividamento público não traduz um mal em si, mas, a depender da finalidade para a qual é dirigida, pode ser um importante instrumento para o desenvolvimento. *Déficits* públicos não devem ser analisados como equações financeiras matemáticas ou contábeis, que devem se igualar a zero ao final do período de um exercício financeiro. É plenamente justificável a existência de *déficits* públicos recorrentes, que sejam financeiramente sustentáveis, a depender da qualidade do gasto público que vier a ser realizado com os recursos obtidos por empréstimo.

Assim, é possível que um orçamento deficitário seja o melhor caminho para alavancar o desenvolvimento do país e uma melhora nas condições de vida dos cidadãos. Ou seja, a análise da regra do *equilíbrio orçamentário* deve ser entendida como a busca da *sustentabilidade financeira*, que depende de uma avaliação mais ampla da qualidade do gasto público a ser realizado e da situação financeira do Estado que se endivida.

Havendo endividamento para investir em setores que poderão trazer maiores benefícios

sociais, a instituição de uma meta prevendo um déficit será o caminho mais racional e adequado.

Não se pode fazer com que a Constituição Financeira seja uma camisa de força da Constituição Econômica, impedindo que o Estado tenha, ou obtenha, os recursos necessários para realizar e ampliar o bem-estar social, que é, em última instância, a razão de ser do Estado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Orçamento deficitário. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.) **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1159-1177.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. In: **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra: 2006. Disponível em: <<http://portal.damasio.com.br/Arquivos/Material/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Dirigente%20Invertida.PDF>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

CALABRESI, Guido; BOBBIT, Philip. **Tragic choices – the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources**. New York: Norton, 1978.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CHANG, Ha-Joon. Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's development's discourse. In: KHAN, Shahkrukh Rafi; CHRISTIANSEN, Jen. (Eds.) **Towards new developmentalism**: market as a means rather than master. Abingdon: Routledge: 2010.

CONTI, José Maurício. Aspectos jurídicos do planejamento pelo setor público. In: COSTA, José Augusto Fontoura Costa; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen. (Orgs.) **Direito - teoria e experiência**: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 494-511.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade

Fiscal - o Resgate do Planejamento Governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 25-41.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; PORTO, Claudio. **Propostas para o governo 2015/2018**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (Org.) **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiro, 1997.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011. p. 1179-1205

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: RT 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos públicos**. São Paulo: RT, 2012.

OLIVEIRA, Regis de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 13-14.

SCAFF, Fernando Facury. Quem recebe as prestações sociais? Ou processo orçamentário, reserve do possível e escolhas trágicas. In: COSTA, José Augusto Fontoura Costa; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen. (Orgs.) **Direito - teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1402-1420.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 32, jul./ago., p. 213-226, 2005.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. **Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira: anotações sobre o Brasil**. 2012.