

A adequação das Políticas Econômicas Brasileiras à Lei de Responsabilidade Fiscal

The adequacy of Brazilian Economic Policies to the Fiscal Responsibility Law

Emhely Kuethy Costa Ramos, Advogada. Professora de Direito no Centro Universitário Anhanguera. Integrante do grupo Cogna Educação. Coordenadora da Liga acadêmica de Estudos Contemporâneos Jurídicos da Faculdade Anhanguera – SAJ/BA. Especialista em Direito Civil, Processo Civil e Direito Empresarial. Pós-graduada em Direito de Família e Sucessões. Email: emhelyjuridico@gmail.com. ORCID 0009-0000-7793-5048

Resumo

O presente artigo examina a compatibilidade das políticas econômicas adotadas no Brasil com os parâmetros normativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando os limites jurídicos impostos à atuação financeira do Estado e as sucessivas flexibilizações promovidas ao longo das últimas décadas. A investigação parte da compreensão de que a LRF consolidou um modelo de gestão orientado pela previsibilidade orçamentária, pelo equilíbrio fiscal e pelo controle do gasto público, atribuindo densidade jurídica à responsabilidade na condução das contas estatais. O objetivo central consiste em analisar de que forma alterações legislativas, interpretações institucionais e práticas político-orçamentárias têm reduzido a eficácia vinculante desse regime normativo. Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, de natureza explicativa e teórico-documental, desenvolvida a partir da análise da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, em diálogo com referenciais da teoria econômica clássica e da literatura jurídico-financeira. Os resultados indicam que a recorrente flexibilização das metas fiscais, associada à relativização do conceito de crime de responsabilidade e à ampliação de mecanismos excepcionais de gestão orçamentária, contribuiu para o enfraquecimento dos instrumentos de controle fiscal originalmente concebidos pela LRF. Conclui-se que a flexibilização reiterada de metas fiscais e a reinterpretção do conceito de crime de responsabilidade têm permitido manobras orçamentárias que esvaziam a força vinculante da LRF, revelando um processo de subordinação da legalidade fiscal a interesses conjunturais do Executivo, comprometendo a estabilidade normativa e a coerência institucional do sistema de responsabilidade fiscal brasileiro.

Palavras-chave: Política Fiscal. Déficit Primário. Gestão Orçamentária. Direito Financeiro.

Abstract

This article examines the compatibility of economic policies adopted in Brazil with the normative parameters established by the Fiscal Responsibility Law, considering the legal limits imposed on the State's financial actions and the successive flexibilities promoted over the last few decades. The investigation starts from the understanding that the Fiscal Responsibility Law consolidated a management model oriented towards budgetary predictability, fiscal balance, and control of public spending, attributing legal weight to responsibility in the management of state accounts. The central objective is to analyze how legislative changes, institutional interpretations, and political-budgetary practices have reduced the binding effectiveness of this normative regime. To this end, a qualitative methodology of an explanatory and theoretical-documentary nature is adopted, developed from the analysis of the Federal Constitution, the Fiscal Responsibility Law, the Budget Guidelines Law, and the Annual Budget Law, in dialogue with references from classical economic theory and legal-financial literature. The

results indicate that the recurring relaxation of fiscal targets, coupled with the relativization of the concept of malfeasance and the expansion of exceptional budget management mechanisms, has contributed to the weakening of the fiscal control instruments originally conceived by the Fiscal Responsibility Law (LRF). It is concluded that the repeated relaxation of fiscal targets and the reinterpretation of the concept of malfeasance have allowed budgetary maneuvers that undermine the binding force of the LRF, revealing a process of subordinating fiscal legality to the short-term interests of the Executive branch, compromising the normative stability and institutional coherence of the Brazilian fiscal responsibility system.

Keywords: Fiscal Policy. Primary Deficit. Budgetary Management. Public Financial Law.

1 Introdução

Desde a promulgação da Lei nº 4.595/1964, que instituiu o marco normativo do Sistema Financeiro Nacional, o Estado brasileiro tem buscado aprimorar os instrumentos de regulação da política econômica com vistas à estabilização macroeconômica, ao controle da inflação e à sustentabilidade das contas públicas. Nesse percurso normativo e institucional, destaca-se a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual consolidou um regime jurídico voltado à promoção do equilíbrio fiscal, à transparência na gestão pública e à racionalidade na alocação dos recursos financeiros.

A LRF representa, portanto, um divisor de águas na história da política econômica brasileira ao estabelecer limites e condicionantes à atuação dos entes federativos no tocante à dívida pública, ao gasto corrente e às operações de crédito, impondo ao gestor público o dever de submeter sua atuação aos princípios da responsabilidade e da legalidade fiscal. No entanto, a implementação prática dessas diretrizes tem sido objeto de intensos debates, especialmente diante das recorrentes manobras fiscais adotadas pelos governos federais, notadamente a partir da década de 2010, que suscitaram discussões sobre o grau de efetividade normativa da LRF e seus limites diante das contingências políticas e econômicas.

Este artigo parte da hipótese de que, apesar da existência de um arcabouço normativo sólido e orientado para a austeridade fiscal, o ordenamento jurídico brasileiro tem permitido, por meio de interpretações flexíveis e alterações legislativas pontuais, a execução de políticas econômicas que desafiam o espírito da responsabilidade fiscal consagrado na LRF. Busca-se, assim, examinar de forma crítica a articulação entre os fundamentos econômicos, como a inflação, a taxa nominal, a escassez de recursos e a política monetária e os limites jurídicos impostos ao gestor público pela legislação vigente, especialmente no que tange à caracterização do déficit primário e à tipificação do crime de responsabilidade.

A problemática central reside na tensão entre a necessidade de utilização de instrumentos fiscais para estímulo à economia – inclusive em contextos de crise – e os limites

legais e constitucionais impostos à gestão orçamentária. A análise crítica do uso político do orçamento, das alterações na meta fiscal e das práticas como as “pedaladas fiscais” evidencia uma zona de ambiguidade normativa que desafia a concretização dos princípios da LRF.

O objetivo geral do estudo é, portanto, investigar a compatibilidade entre as políticas econômicas brasileiras e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando não apenas os aspectos formais da legislação, mas, sobretudo, a materialização desses dispositivos na realidade da gestão pública nacional. Para tanto, parte-se da análise conceitual e normativa da política fiscal, da dinâmica da dívida pública e das operações de crédito vedadas, à luz do contexto político-econômico que envolveu a revisão das metas fiscais e a relativização do conceito de crime de responsabilidade.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-exploratória e explicativa, ancorando-se no método dedutivo como instrumento lógico para a análise crítica da adequação das políticas econômicas brasileiras às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O estudo parte de premissas gerais da teoria econômica para alcançar conclusões específicas sobre a utilização de instrumentos fiscais, com ênfase nas manobras que envolvem déficit primário, superávit e suas implicações normativas. A investigação constrói uma articulação entre fundamentos da economia, especialmente no que se refere à inflação, taxa nominal, política fiscal e escassez, e os limites impostos pelo direito financeiro público, especialmente no tocante à responsabilização do gestor e à sustentabilidade das contas públicas.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em autores clássicos e contemporâneos, como Lionel Robbins (1932), Friedrich Hayek (1976), Ludwig von Mises (1948), Fabio Giambiagi, José Roberto Afonso e Marcos Mendes, visando compreender tanto a evolução teórica quanto a aplicação prática das políticas econômicas no contexto brasileiro. Realizou-se, ainda, análise documental normativa, concentrando-se nas legislações aplicáveis ao objeto de estudo, com ênfase na Constituição Federal de 1988, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e nas alterações normativas que flexibilizaram, nos últimos anos, o cumprimento das metas fiscais. A pesquisa também recorreu a fontes secundárias, especialmente artigos acadêmicos, relatórios técnicos e pareceres de instituições como o Banco Central do Brasil (BACEN), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Tesouro Nacional, com o objetivo de garantir robustez empírica à análise teórica.

A delimitação temporal do estudo compreende o período de 2000 a 2016, com destaque para os efeitos legislativos e políticos posteriores à promulgação da LRF, sobretudo no contexto da reinterpretação do conceito de crime de responsabilidade durante o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. A metodologia adotada permite não apenas descrever os instrumentos das políticas econômicas brasileiras, mas também elucidar os mecanismos de flexibilização fiscal, revelando como interesses políticos, muitas vezes, sobrepõem-se às diretrizes da responsabilidade orçamentária, comprometendo a efetividade normativa e a estabilidade macroeconômica.

2.2 Aspectos Econômicos

Alguns conceitos econômicos são primordiais para o desenrolar da presente pesquisa. Como enunciado, o objetivo central que se pretende alcançar é analisar o déficit primário na política fiscal e sua (des)configuração enquanto crime de responsabilidade, para isso, um caminho deve ser percorrido com o fito de elucidar de forma didática o que virá a ser a política fiscal.

Flertando com a Economia, ciência que caminha de mãos dadas com a área aqui discutida, busca-se abordar conceitos popularmente difundidos, mas poucos entendidos em sua essência, como inflação, deflação, recessão, entre outros. Nessa toada, importa trazer à tona a definição de Economia dada por um dos maiores economistas, Lionel Robbins, que, em 1932 ao escrever “Um Ensaio Sobre a Natureza e a Importância da Ciência Econômica”, aborda a Economia como a ciência da escassez. Essa definição é particularmente importante, e ousa-se dizer, atemporal. De acordo com Robbins, os fins são variados. Não há tempo nem recursos para ser aplicado da maneira que é desejado.

De acordo com o Ensaio, para estar dentro do escopo de estudo da Economia, os meios devem ser escassos para atingir determinados fins, independente de qual seja esse fim. Basicamente a Ciência Econômica analisará como os seres humanos alocam os recursos escassos e quais as consequências da utilização dos recursos para atingir determinados fins. Do ponto de vista de Robbins, os fins em si não são preocupações do economista. Fins são analisados apenas como objetivos já definidos pelos indivíduos (Robbins, 1932).

Em economia, escassez significa dizer que não há quantidade suficiente de um recurso para atender a todas as pessoas que o desejam ou o demandam. Não se deve, contudo, fazer

uma relação imediata com o dinheiro, ao dizer que o recurso é escasso, os mais variados recursos estão inclusos, como tempo, mão de obra, e até mesmo políticas econômicas efetivas.

Ademais, dentro da economia, sobretudo quando voltada ao direito público, um conceito importante que merece ser mencionado é do dinheiro enquanto mercadoria sobre os efeitos da oferta e demanda, conceito que coaduna, intrinsecamente com a teoria de Robbins, de economia como ciência da escassez. Daí também derivam classificações igualmente importantes, que são na verdade amostras práticas da escassez enquanto fator determinante para a cíclica atuação da economia, como é o caso da inflação e da deflação. Não raras vezes é comum ver campanhas governamentais falando sobre “combater a inflação”, como se esta fosse um monstro a ser detido. No entanto, a inflação é, na verdade, uma peça importante para o funcionamento da máquina pública.

Pode-se dizer que a inflação é o aumento generalizado e persistente do preço dos produtos de uma cesta de consumo. Observe que não se fala em aumento aleatório, a inflação, implica, obrigatoriamente em uma mesma cesta. Isto é, ao ir num mercado em determinada semana uma pessoa realiza compras de determinados produtos, (alimentação, higiene, etc). Ao retornar ao mercado para realizar a compra dos exatos mesmos produtos uma semana depois, no mesmo local, a pessoa observa que houve um aumento significativo em alguns deles. Posteriormente, em mais uma ida ao supermercado habitual, para realizar a compra dos mesmos produtos, essa pessoa observa que estão ainda mais caros, de modo que não pode comprar a mesma quantidade de coisas, tendo que abdicar de alguns dos itens.

Daí tira-se, inclusive, outro conceito importante; o poder de compra. Quando, popularmente, fala-se de diminuição do poder de compra, quer-se dizer que o que era possível comprar em determinado período já não é mais. Imagine que, a pessoa do exemplo acima gastou, na primeira semana no mercado R\$ 200,00 (duzentos reais), com o aumento generalizado dos produtos daquela cesta de consumo, isto é, a inflação, na terceira semana os mesmos R\$ 200,00 (duzentos reais) já não compravam mais a mesma coisa, houve uma perda no seu poder de compra.

Se há aumento no valor dos produtos e consecutiva perda do poder de compra populacional a economia se estagna, e a isso é dado o nome de Recessão. A recessão é uma fase de contração no ciclo econômico, isto é, de retração geral na atividade econômica por um certo período de tempo, com queda no nível da produção, aumento do desemprego, queda na renda familiar, redução da taxa de lucro, aumento do número de falências e concordatas, etc.

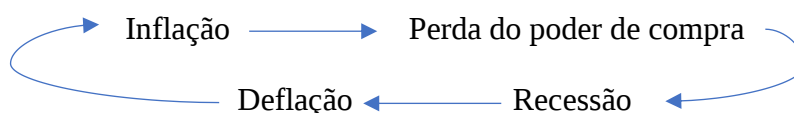
Quando os setores da economia¹ registram queda por três trimestres consecutivos, o governo adota políticas restritivas (temática que ainda será melhor aprofundada), o que pode vir a causar uma baixa generalizada e persistente do preço dos produtos de uma cesta de consumo, ao que se dá o nome de Deflação.

Salienta-se ainda que no Brasil há dois índices; o Índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), que é o oficial e responsável por medir a inflação, calculado pelo IBGE. No entanto, há ainda o Índice geral de preços de mercado (IGPM), calculado pela FGV de 21 a 20 do mês seguinte. É por isso também que é possível dizer que o aumento abaixo da inflação é perda de dinheiro. Isto é, se há um aumento do salário mínimo nacional, por exemplo, no entanto esse aumento não é maior que a inflação, os produtos continuarão mais caros do que o capital em circulação, de modo que, mesmo tendo havido aumento do salário, não se tornou possível a compra de todos os produtos daquela cesta.

Nessa toada surge ainda outro conceito interessante que é a taxa nominal, ou seja, a taxa livre de inflação. Por exemplo, se há uma taxa de 10%, porém o IPCA registrou 7,5% de inflação, o ganho real é de 2,5%. Se essa taxa é menor que a inflação, não há ganho.

É possível até mesmo imaginar uma cadeia rítmica, baseada nos conceitos até aqui abordados

Figura 1 – Relação cíclica entre inflação, deflação e recessão



Fonte: elaboração própria da autora, 2022.

Desse modo, é possível entender que a inflação é inerente ao funcionamento da economia, uma vez que na sua ausência o oposto é a deflação, tão prejudicial ao funcionamento orçamentário quanto. É dessa análise cíclica da economia que surgiu a necessidade de “estabilizar” a inflação, por razões óbvias. Ora, se o contrário da inflação é a deflação, o caminho economicamente mais viável é manter a inflação “estável” de modo a evitar a recessão, e garantir a segurança da economia nacional, vez que, com a inflação descontrolada a dívida pública aumenta também. Por isso é que, o Conselho Monetário Nacional (CMN) é responsável por definir a meta para inflação, e cabe ao Banco Central do Brasil (BACEN) adotar as medidas necessárias para alcançá-la.

¹ Nesse caso, baseados especificamente em empresas que pagam a receita.

O regime monetário de metas de inflação foi implantado no Brasil em um cenário de fortes desvalorizações decorrentes de ataques especulativos, fruto dos desdobramentos da política econômica do Plano Real, que procurou combater o alto processo inflacionário vivido pela economia brasileira a partir de uma política de estabilização da moeda nacional e da liberalização econômica.

O referido regime foi formalmente adotado no dia 1º de julho de 1999 através do Decreto Presidencial nº 3.088, de 21 de junho de 1999, que, dentre outras coisas, tinha como principais pontos; fixar as metas para a inflação com base em variações anuais de um índice de preços conhecido, deixar a cargo do Conselho Monetário Nacional a determinação das metas para a inflação seus respectivos intervalos de variação e o índice de preços a ser cotado, incumbir ao Banco Central a tarefa de fazer com que as metas estabelecidas fossem cumpridas, utilizando para isso os instrumentos necessários.

A meta é considerada cumprida quando a inflação acumulada no ano, medida pelo índice de preços escolhido pelo CMN, se encontrar dentro da faixa de tolerância preestabelecida. Em caso de descumprimento das metas, o presidente do Banco Central deverá escrever uma carta aberta ao ministro da Fazenda explicando as razões do não cumprimento e as medidas a serem tomadas para fazer a inflação voltar para dentro do intervalo estabelecido, bem como o prazo para isso acontecer.

Importante ressaltar ainda que o Regime de Metas para Inflação só começou a vigorar no governo Lula (2003-2011). A meta para inflação possui um centro, teto e piso com variação de 1,5%. No entanto, nem sempre essa meta é alcançada, no ano de 2021 o Brasil contava com uma inflação de 3,75%, com teto de 5,25%, no entanto, a inflação fechou o ano de com um aumento de 10,06%. O não alcance das metas estipuladas é na verdade problema recorrente, não atoa Itamar Franco tentou durante o seu mandato presidencial tabelar preços, sem sucesso. Para lidar com a inflação, sobretudo como tentativa de garantir a sua estabilidade evitando assim uma crise orçamentária nacional, surgem as chamadas políticas econômicas.

2.3 As Políticas Econômicas Brasileiras

As políticas econômicas brasileiras são os meios utilizados pelo Estado para garantir a estabilidade econômica do país, podem ser entendidas como manobras ou estratégias para evitar a recessão de acordo com a necessidade. Isto é, se na iminência de um alto índice de inflação, o Estado investe em políticas econômicas expansionistas, que estimulam o consumo. No entanto, se o perigo maior for a deflação, faz-se uso de políticas econômicas restritivas ou contracionistas, que desestimulam o consumo.

Políticas Econômicas é o conjunto de decisões coerentes tomadas pelos poderes públicos visando alcançar certos objetivos relativos à situação econômica de um conjunto nacional, infranacional ou supranacional, através de diversos instrumentos e num quadro de maior ou menor prazo. (MOSSÉ, 1978, p. 105)

Atualmente o Brasil conta com cinco Políticas Econômicas; de Rendas, Monetária, Creditícia, Cambial e Fiscal.

A política de rendas estabelece controles sobre a remuneração dos fatores diretos de produção envolvidos na economia, tais como salários, depreciações, lucros, dividendos e preços dos produtos intermediários e finais, é uma função executada pelo governo para a distribuição de renda no Brasil². Exemplo de política de renda é o Auxílio Emergencial em que, durante a pandemia de Covid-19, o governo distribuiu para os cidadãos em situação de vulnerabilidade – que perderam seus empregos, ou não tinham formas de se manter – um auxílio em dinheiro.

A manobra econômica nessa prática é evidente, com a perda do poder de compra de grande parte da população a Economia Nacional encontrava-se severamente ameaçada, com o fito de evitar a sua estagnação é que foi distribuído o Auxílio Emergencial, estimulando o consumo, numa política expansionista. Além disso, é possível ainda a execução de uma política restritiva ou contracionista na política de rendas, com o controle dos salários, por exemplo. Uma forma disso acontecer é com a diminuição da renda da população.

É sabido que a Constituição Federal, veda, de forma expressa no seu art. 7º, IV a redução do salário. No entanto, como visto anteriormente, qualquer aumento abaixo da inflação é perda de dinheiro. Ou seja, se houver um aumento do salário mínimo legal inferior ao aumento da inflação, não houve aumento de fato. É o que fica claro ao entender o funcionamento da taxa nominal.

Se a inflação aumenta e o salário não acompanha esse aumento, não há mudança positiva no ganho efetivo, trata-se de uma política restritiva que desestimula o consumo diminuindo o poder de compra. Por outro lado, o aumento da renda pode ser entendido como uma política de renda expansionista. A política monetária, por sua vez, controla o volume do meio circulante, isso significa que, ao aumentar o volume da moeda tem-se uma política expansionista, que estimula o consumo, da mesma forma, ao reduzir o volume em circulação tem-se uma política contracionista, com vistas a reduzir o consumo. Assim, essa medida impacta diretamente na inflação e na taxa de juros do país, estimulando ou retraindo a economia dependendo do cenário que se apresenta.

² Informação disponível em: <https://www.foregon.com/blog/glossario/politica-de-rendas/>

O Banco Central (BACEN) é responsável por controlar a quantidade de moeda que circula na economia por meio do Comitê de Política Monetária (COPOM). Sendo assim, as medidas de Política Monetária adotadas visam o equilíbrio da economia, alterando a oferta de moeda e definindo as taxas de juros, definições importantes para conter e superar crises, bem como manter a inflação sob controle. Para elaboração da Política Monetária vigente, o Banco Central leva em consideração critérios macroeconômicos para avaliar o desempenho da economia com objetivo de promover a estabilidade de preços, utilizando a taxa de juros como instrumento de controle da inflação.

A Política Monetária é o que vai determinar se será mantida ou alterada a taxa básica de juros (a taxa Selic). Medida que interfere diretamente no mercado de investimentos e no poder de consumo da população, já que essa decisão impacta no valor da moeda e nos preços de produtos e serviços. O foco principal dessa política é controlar o dinheiro que circula no país, que não pode nem ser excessivo, a ponto de fazer o consumo aumentar demais, elevando a inflação; e nem pouco demais, a ponto de disparar a busca por empréstimos – o que aumentaria os juros.

No senso comum não é raro o discurso de “imprimir moeda para melhorar a economia”, essa assertiva, no entanto, é totalmente equivocada, além de problemática em diversos níveis. Isso pode ser desmitificado numa mera análise superficial da Lei da Oferta e Demanda – também chamada de Lei da Oferta e Procura – uma lei da economia clássica, criada por Adam Smith que busca explicar como funciona um mercado: o que determina o preço e a quantidade de um produto no mercado.

Nesse sentido, já em 1912 Mises chamara a atenção para o fato - que fora observado por David Ricardo cem anos antes - de que aumentos na oferta de moeda não geram benefícios para a sociedade, basicamente porque eles não alteram os serviços de troca que a moeda proporciona; apenas diluem o poder de compra de cada unidade monetária.

Portanto, não existe nenhuma "necessidade social" que justifique o crescimento da oferta monetária, nem mesmo se a produção ou a população aumentarem: simplesmente, as pessoas poderão manter uma proporção maior de saldos monetários reais (em termos de poder de compra) para uma dada oferta de moeda, gastando menos, o que fará subir o poder de compra de seus saldos monetários. "A quantidade de moeda disponível em toda a economia é sempre suficiente para assegurar a todos tudo o que a moeda faz e pode fazer" (Mises, cap. XVII, 1948, p. 133).

Mostra-se crucial que a sociedade, mediante o estabelecimento de instituições adequadas, impeça que a política monetária fique sujeita às pressões de natureza política.

Existem três mecanismos institucionais voltados para esse fim. O primeiro, defendido por Mises, é ancorar a moeda ao estoque de ouro dos bancos centrais, isto é, o regime do padrão ouro; o segundo, sugerido por Hayek (1976, p. 79), consiste na "desnacionalização" da moeda, em que se estimularia a competição entre as diversas moedas sobre as quais os bancos passariam a ter poder de emissão, de modo que as moedas das instituições bancárias administradas mais eficientemente teriam utilidades marginais maiores do que as emitidas pelos bancos mal administrados e, portanto, seus valores seriam mais elevados do que os das segundas, o que faria o sistema tender para a estabilidade. Por fim, o terceiro mecanismo tende a isolar a política monetária das pressões políticas, é a "independência ou autonomia do Banco Central", que equivale a separar a política monetária da política fiscal.

O grande desafio - a ser prontamente enfrentado é, segundo Hayek (1976),

Proteger permanentemente a moeda contra os falsos remédios receitados por muitos economistas, que podem surtir efeitos paliativos no curto prazo, o que sustenta sua popularidade e os leva a crer que possuem a chave da salvação (Hayek, 1976, p. 78)

Como visto, a inflação é o aumento do custo de produtos e serviços no país e pode ser causada por diferentes fatores, incluindo o aumento da impressão de moeda. Essa relação acontece porque se tem mais dinheiro circulando, mas não há aumento na produção das fábricas, os produtos ficarão mais caros. É o que se chama de oferta x demanda. Se há muita procura por algo (alta demanda), mas pouca produção (baixa oferta), a tendência é que os preços aumentem.

É da Política Monetária que surge estratégias relevantes para o controle da economia, como a taxa de juros, que passa a ser regulada por outra política econômica; a creditícia. Políticas creditícias são decisões tomadas pelo governo, e visam o controle do dinheiro no mercado, por meio dos créditos. Essas medidas são usadas para favorecer ou inibir o consumo, e, por meio delas, os ajustes necessários são feitos. Essas medidas envolvem mecanismos estipulados pelo governo (Thurmann, 2016, [s.p.]).

Pode ser pelo controle das taxas de juros (Taxa Selic) da economia ou pela injeção de dinheiro no mercado, através de empréstimos, financiamento ou outras ações realizadas pelas instituições públicas ou privadas. Quando o percentual da Taxa Selic é atraente, e há mais facilidades para a obtenção de créditos, aumenta-se o consumo.

Entretanto, a oferta de créditos sem critérios pode acarretar problemas de médio e longo prazo. Quando as taxas de juros estão em baixa e mais dinheiro é disponibilizado para financiamento e empréstimos, a procura aumenta e os riscos de inadimplência ampliam-se percentualmente. Se os fatores de produção forem insuficientes para atender a nova demanda, outro risco iminente é o da inflação.

De modo geral, ao diminuir as taxas de juros o Estado está a executar uma política expansionista, isto porque, com juros baixos mais pessoas contratam empréstimos, financiamentos, créditos, ensejando maior circulação de dinheiro. Por outro lado, o aumento da taxa de juros implica numa política restritiva, uma vez que, com juros altos a quantidade de contratação de créditos ou empréstimos é mínima, de modo que haverá uma menor circulação de dinheiro.

Há ainda a política cambial, enquanto um grupo de orientações, ações e práticas elaboradas pelo Estado em relação às taxas de câmbio com o objetivo de balancear a economia de um país. Isto é, ela atua para equilibrar os índices econômicos de uma nação com base nas relações entre a moeda nacional e as moedas de outras nacionalidades.

No Brasil, o responsável pela política cambial é o CMN, que é um órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (SFN). O CMN tem a missão de gerar estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país. “A política cambial atua sobre as variáveis relacionadas ao setor externo da economia, e refere-se ao controle do governo sobre a taxa de câmbio; fixo e flutuante” (Vasconcelos, 2017, [s.p.]).

Considerando as suas funções, a política cambial serve para trazer equilíbrio à economia de um país, usando estrategicamente a sua própria moeda frente às demais unidades monetárias de outros países. No caso do Brasil, ela faz parte do chamado tripé macroeconômico. Assim, as políticas monetárias, fiscal (abordadas na próxima subseção) e cambial, que formam o trio, são direcionadas para que a inflação, os gastos públicos e o câmbio atuem a favor dos interesses da nação, tendo como objetivo o mercado externo e a manutenção das relações de trocas monetárias entre países de forma sustentável e estratégica para o Brasil.

De forma geral, a Política Cambial é um instrumento da política de relações comerciais e financeiras entre um país e um conjunto dos demais países. Os termos em que se expressa a política cambial refletem, em última instância, as relações políticas vigentes entre os países, com base no desenvolvimento econômico alcançado por eles.

Por exemplo, em dado momento, pode ser importante a um país adquirir certos produtos no exterior, necessários ao desenvolvimento de seu setor industrial; para tanto, as autoridades monetárias podem manter o câmbio artificialmente valorizado, barateando o custo desses produtos em moeda nacional. Em contrapartida, ocorreria o encarecimento dos produtos nacionais para os importadores de outros países. A política cambial pode utilizar ainda uma série de mecanismos para evitar a evasão de divisas e contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos, como a fixação de taxas múltiplas de câmbio (câmbio turismo, câmbio comercial, câmbio financeiro etc.), e também lançar mão de medidas que favoreçam algum setor da

economia: manter a moeda nacional artificialmente desvalorizada para estimular as exportações, por exemplo.

Outras medidas que podem ser adotadas: isenção de impostos para capitais que permaneçam por um certo tempo no país e elevação da taxa de juros em determinadas operações. Essa relação entre a moeda nacional e estrangeira é de suma importância para a atuação do executivo, que possui delimitações da sua atuação enquanto gestor da coisa pública especificados pela última – e mais importante para a temática abordada – política econômica; a fiscal.

Por fim, a política fiscal, ou orçamentária, é um ramo da política econômica que define o orçamento e seus componentes, os gastos públicos e impostos como variáveis de controle para garantir e manter a estabilidade econômica amortecendo as flutuações dos ciclos econômicos e ajudando a manter uma economia estável e crescente. No Brasil, a política fiscal é baseada num regime fiscal de metas anuais de superavit primário e está em vigor desde 1999, mas, ao longo desse período, esteve sujeito a diversas tensões, passou por flexibilizações e acomodou diferentes orientações da política fiscal.

Em 23 anos, a economia brasileira que, nos anos de 1990, vinha de um processo de deterioração da situação fiscal, passou a conviver, na década de 2000, com superávits primários elevados, mas com uma taxa de juros inicialmente ainda alta para, posteriormente, no rasto da redução dos juros, caminhar na direção do equilíbrio fiscal. Nesse processo, o país passou de um déficit operacional artificialmente reprimido pela inflação elevada, até meados dos anos de 1990, para um desequilíbrio agudo na segunda metade dos anos de 1990; um ajuste fiscal no final da década passada, mas coincidindo ainda com uma elevação da dívida pública até 2003, e uma redução da relação dívida/PIB a partir de 2004. (Giambiagi, 2008)

A política fiscal integra às políticas econômicas do Brasil e se preocupa com as contas e orçamento público, é ela quem direciona o gestor público, discriminando as possibilidades e impossibilidades inerentes ao chefe do executivo, tudo tendo como fundamento a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4 O Déficit Primário e a Lei de Responsabilidade Fiscal

De forma geral tem-se que o orçamento fiscal se baseia numa equação de arrecadação menos custos, por arrecadação entende-se os valores auferidos mediante impostos, pagamentos de dívidas feitos ao fisco, etc. Ao passo que os custos dizem respeito aos gastos administrativos,

como a manutenção dos órgãos públicos e servidores, programas sociais como o auxílio Brasil, bolsa família, entre outros.

Quando essa equação é positiva e os valores arrecadados são suficientes para quitar os custos, há o chamado superávit primário. Contudo, quando o contrário acontece e os custos são maiores que a arrecadação, é o caso do déficit primário. Ocorre que tanto o superávit primário quanto o déficit primário não são definitivos, isto porque há ainda o déficit nominal, isto é, o somatório do déficit primário mais o gasto com juros, correção monetária e cambial da dívida do governo.

Importa mencionar que até o ano de 2015, o chamado “déficit nominal” era uma das hipóteses para a configuração de crime de responsabilidade. No entanto, a Lei de Orçamento Anual (LOA) nº 13.225 de 2016 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nº 13.291 de 2016, afrouxaram as exigências permitindo fechar com déficit de 70 bilhões em 2016³. Até então, não existia essa autorização na LDO ou na LOA, e, se o presidente não entregasse a meta cometeria crime de responsabilidade, com a autorização prevista na nova redação, passou a ser permitido fechar o ano em déficit.

Conforme Ricardo Lobo Torres (2014), a Lei Orçamentária Anual não pode ser concebida como simples peça autorizativa de despesas, mas sim como instrumento de concretização de direitos fundamentais e limitação objetiva à atuação estatal, sendo vedada sua manipulação por razões político-partidárias.

Pouco adianta o país ter um superávit primário e um déficit nominal, neste caso o que ocorrerá será o aumento do endividamento público uma vez que o dinheiro acumulado com o superávit primário não será suficiente para pagar os juros da dívida. Esse cenário inclusive é muito frequente no Brasil, desde os anos 90 o país vem tendo frequentes superávits primários, entretanto, a elevada taxa de juros faz com que o gasto do país seja muito alto.

O encargo da dívida, derivado dos juros, gera déficits nominais muito elevados que dificilmente é revertido pela economia de gastos. Recentemente o país conseguiu diminuir seus juros, o que é uma medida importante para diminuir o peso dos juros no déficit nominal. Por outro lado, o resultado primário tem se deteriorado bastante, o que tem contribuído para a manutenção de déficits nominais elevados.

Com vistas a manter a equação acima mencionada (arrecadação-custos) positiva, e objetivando a estabilidade da economia, a política fiscal possui algumas especificidades no que

³ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/meta-de-deficit-primario-para-2022-fica-em-r-170-5-bi-preve-governo-na-ldo/>

diz respeito às operações orçamentárias que podem ser realizadas para quitar as dívidas, são limites da dívida pública e das operações de crédito, dispostas na subseção II da Lei de Responsabilidade Fiscal. Rafael Vêras de Freitas (2022) sustenta que a Lei de Responsabilidade Fiscal insere-se num movimento de constitucionalização do orçamento, no qual as leis orçamentárias passam a ter força normativa substancial, e não apenas autorizativa, impondo deveres jurídicos ao gestor público e à própria administração.

O art. 35 da Lei 101/2000, dispõe que o os entes da Federação, incluindo o próprio Governo Federal, por exemplo, não pode “pegar empréstimo”, vez que caracterizaria assim a pessoalidade, vedada pela LRF

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. [...]

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Isso significa que, em casos de endividamento, o Governo Federal não pode “pegar dinheiro emprestado” com os bancos ou mesmo com o Banco Central. O BACEN só pode realizar capitalizações para Instituições Financeiras. Heleno Taveira Torres (2022) observa que a LRF deve ser interpretada à luz dos princípios constitucionais da moralidade, eficiência e equidade intergeracional, os quais exigem do gestor público uma atuação proativa no controle da dívida pública, sob pena de comprometimento da sustentabilidade fiscal e das futuras gerações.

Como destaca José Maurício Conti (2017), a vedação de operações de crédito entre entes federativos visa evitar a prática de endividamentos artificiais, que, além de desequilibrarem o sistema federativo, violam o princípio da impessoalidade na administração orçamentária, desvirtuando o espírito da LRF como instrumento de estabilidade e transparência.

Assim surge então os Títulos Públicos Federais, que, como o nome sugere, são títulos públicos emitidos pelo governo federal para levantamento de valores, que se dá da seguinte forma; a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão da União, emite Títulos Públicos Federais (TPF), com prazo, 100% escritural, que possui o valor referente ao título mais a taxa de juros. Esse título é comercializado pelo BACEN de duas formas, através do Tesouro Direto, em que os Títulos podem ser comprados por pessoa física, ou por Leilões que podem ser formais; vendidos para instituições cadastradas, ou informais; vendido para *dealers*, líderes de mercado.

Alguns tipos de títulos públicos são: Letra do tesouro nacional (LTN); Letra financeira do tesouro nacional (LFTN); Nota do tesouro nacional B (NTN B); Nota do tesouro nacional F (NTN F). Importante salientar que o BACEN capitaliza o tesouro, ele não empresta o dinheiro dele, apenas intermedia o de outras instituições financeiras sujeitas a ele. Para registrar essa negociação foi desenvolvido um software chamado Sistema especial de liquidação e custódia (SELIC) e a taxa de juros que o governo se compromete a pagar com a compra de Títulos públicos é então chamada de SELIC.

Assim, a SELIC vem a ser a taxa de juros que serve de referência para os títulos públicos federais (referência para os juros da dívida pública). É também a taxa utilizada para manobras econômicas de expansão e restrição. Quando há a compra de Título Público Federal pelo BACEN, há uma política expansionista, isto porque maior é o volume em circulação, no entanto, quando o BACEN vende Títulos Públicos, há uma política restritiva, uma vez que o volume no meio circulante se torna menor.

É ainda nessa perspectiva da política fiscal que embasa as vedações expressas de forma taxativa na Lei de Responsabilidade Fiscal que se deu, por exemplo, as operações orçamentárias realizadas por Dilma Rousseff e usadas como justificativas para o seu impeachment.

3 Conclusão

A análise empreendida ao longo deste estudo permitiu demonstrar que a relação entre as políticas econômicas brasileiras e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é marcada por um constante tensionamento entre os imperativos da governabilidade econômica e os limites jurídico-normativos da responsabilidade na gestão pública. A partir da compreensão da economia como ciência da escassez, conforme delineada por Lionel Robbins, revelou-se que a gestão fiscal não pode prescindir de critérios racionais de alocação de recursos, sendo estes orientados por metas normativas que visam assegurar a estabilidade macroeconômica e a solvência do Estado.

A política fiscal, embora concebida como instrumento de indução do crescimento e de estabilização cíclica, encontra limites expressos na LRF quanto ao endividamento público, às operações de crédito, ao resultado primário e à responsabilidade do gestor. Contudo, a experiência brasileira evidencia que, em diversos momentos históricos, a rigidez dessas normas foi relativizada por decisões políticas e por alterações legislativas pontuais que flexibilizaram, sob o manto da excepcionalidade, os parâmetros de controle e as metas fiscais legalmente estabelecidas.

O caso paradigmático da reconfiguração do conceito de crime de responsabilidade, mediante a autorização legislativa de déficits orçamentários por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais a partir de 2016, evidencia um processo de esvaziamento normativo da LRF, promovido por razões políticas. Essa permissividade legislativa compromete o princípio da previsibilidade fiscal e enfraquece os instrumentos de responsabilização administrativa e penal dos gestores públicos.

Conclui-se, portanto, que as políticas econômicas brasileiras, embora formalmente submetidas ao regime jurídico da Lei de Responsabilidade Fiscal, são frequentemente instrumentalizadas por interesses de governo que comprometem a efetividade da norma e corroem a legitimidade da austeridade fiscal como princípio de Estado. O uso reiterado de mecanismos de engenharia fiscal, a manipulação das metas e a fragilização das vedações legais transformaram a LRF em um instrumento suscetível à reinterpretação conjuntural, comprometendo sua função de assegurar o equilíbrio fiscal intergeracional.

A adequação entre política econômica e responsabilidade fiscal, assim, não pode ser compreendida de forma meramente técnica, mas exige uma análise crítica da estrutura institucional que sustenta o ordenamento orçamentário no Brasil. A prevalência de racionalidades políticas sobre os limites legais impõe ao intérprete do direito financeiro um olhar desconfiado, atento às contradições entre norma e prática, entre austeridade e conveniência, entre legalidade e legitimidade.

Referências

ARRAES, J. P. da S., Freitas, F. R. do N. V. de, Santos, D. D. T. dos, & Pereira, D. M. V. G. . (2024). Equilíbrio fiscal e a influência do crescimento econômico na variação da despesa com pessoal dos estados brasileiros face aos limites da LRF. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte - ISSN 2176-9036*, 16(2), 268–285. <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2024v16n2ID33614>

BARROS FILHO, Luciano Cardoso de; CÔRTES, Claudia Azevedo; NOCKO, Larissa Maria. Responsabilidade fiscal: uma investigação sobre a credibilidade da política fiscal brasileira após a LRF. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 1-28, maio 2021.

BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL, Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

CONTI, José Maurício. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

- FREITAS, Rafael Vêras de. Direito Financeiro e Orçamentário. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.
- GIAMBIAGI, F. (2008). 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. Economia Aplicada, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/991>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- HAYEK, F. A. The Denationalization of Money. London: Institute of Economic Affairs, 1976.
- MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- MISES, Ludwig. Ação Humana / Ludwig von Mises. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <https://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/acao-humana.pdf>
- MOSSÉ, Eliane. Comprendre la politique economique, vol.s I & II, Paris: Éditions du Seuil. 1980
- ROBBINS, Lionel. Um ensaio sobre a natureza e a importância da ciência econômica. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SILVA, Cleomar Gomes da; SALOMÃO NETO, Benito Adelmo. Da Lei de Responsabilidade Fiscal à PEC do Teto dos Gastos: uma análise dos vinte anos de regras fiscais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 49., 2021, [S.l.]. Anais [...]. ANPEC, 2021
- SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- THURMANN, Ernesto. Políticas creditícias e seus impactos na economia. Jus, [s. l.], 22 fev. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46606/politicas-crediticias-e-seus-impactos-na-economia>. Acesso em: 21 nov. 2022
- TORRES, Heleno Taveira. Direito Financeiro e Tributário. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2017.