

A CONVERGÊNCIA FISCAL SOCIALMENTE RESPONSÁVEL: O CAMINHO DA RESPONSABILIDADE FISCAL É A GARANTIA DO BOLSA FAMÍLIA

Gianpaolo Poggio Smanio*, Márcio Novaes Cavalcanti**

RECEBIDO EM:	8.8.2023
APROVADO EM:	CONVIDADOS

CONVERGENZA FISCALE SOCIALMENTE RESPONSABILE: IL PERCORSO VERSO LA RESPONSABILITÀ FISCALE COME GARANZIA PER LA BOLSA FAMÍLIA

- **ASTRATTO:** L'obiettivo di questo articolo è analizzare l'importanza del fatto che la responsabilità fiscale accompagni la responsabilità sociale. La concessione della *Bolsa Família* e l'attuazione di altre politiche pubbliche è infatti sostenibile a lungo termine se accompagnata da politiche fiscali responsabili. In primo luogo, l'articolo riflette sull'importanza delle politiche pubbliche per l'esercizio della cittadinanza e su come lo Stato federale brasiliano sia stato progettato sulla base di una logica cooperativa, la cui priorità è distribuire le risorse fiscali per consolidare gli obiettivi di uno Stato sociale. Viene quindi mostrato come la Federazione brasiliana corra il rischio di insostenibilità fiscale e di una crisi sistemica se le regole di controllo del bilancio, come il tetto di spesa, venissero abolite senza che altre regole le sostituiscano, e si tenta di dimostrare come sia possibile tracciare un percorso di controllo e convergenza fiscale che sia sostenibile nel lungo periodo, che porti i benefici macroeconomici attesi e che permetta lo sviluppo di politiche pubbliche, come *Bolsa Família*. Questo è il percorso che un modello di convergenza fiscale socialmente responsabile dovrebbe intraprendere.
- **PAROLE CHIAVE:** *Bolsa Família*; politiche pubbliche; responsabilità fiscale; tetto di spesa; convergenza fiscale socialmente responsabile.

* Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Diretor e professor titular da Faculdade de Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), e professor colaborador da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ex-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da UPM e ex-Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. E-mail: gianpaolo.smanio@mackenzie.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5835-4392>

** Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), LLM in Banking and Finance Law pela London School of Economics and Political Sciences, mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e doutorando em Direito Político e Econômico da UPM. É coordenador adjunto e professor da Faculdade de Direito da UPM. E-mail: marcionovaes.cavalcanti@mackenzie.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5627-3540>

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

- **RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar a importância de a responsabilidade fiscal andar junto com a responsabilidade social. A concessão do Bolsa Família e de políticas públicas se sustenta em longo prazo desde que acompanhada de políticas fiscais responsáveis. Primeiramente, este artigo apresentará uma reflexão sobre a importância das políticas públicas para o exercício da cidadania e sobre como o Estado federal brasileiro foi desenhado a partir de uma lógica cooperativa, cuja prioridade é distribuir recursos fiscais para consolidar os objetivos de um Estado de Bem-Estar Social. Em seguida, mostrará como a Federação brasileira corre o risco de insustentabilidade fiscal e de uma crise sistêmica caso as normas de controle orçamentário, como o teto de gastos, sejam abolidas sem outras normas que as substituam e demonstrará como é possível traçar um caminho de controle e convergência fiscal que seja sustentável em longo prazo, traga os benefícios macroeconômicos esperados e permita o desenvolvimento de políticas públicas, como o Bolsa Família. É o caminho da convergência fiscal socialmente responsável.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Bolsa Família; políticas públicas; responsabilidade fiscal; teto de gastos; convergência fiscal socialmente responsável.

SOCIALLY RESPONSIBLE FISCAL CONVERGENCE: THE PATH TO FISCAL RESPONSIBILITY IS THE GUARANTEE OF BOLSA FAMÍLIA

- **ABSTRACT:** The aim of this article is analysing the importance of fiscal responsibility and social responsibility walking together. The concession of the “Bolsa Família” program and other public policies are sustainable in the long run since accompanied by responsible fiscal policies. Firstly this article will present thoughts on the importance public policies have for the citizenship and how the Brazilian federal state was designed based on a cooperative logic which prioritise the distribution of fiscal resources with the sole purpose of consolidating a Welfare State. Right away will demonstrate the risk of fiscal unsustainability and systemic crisis the Brazilian federation is taking in case fiscal budgetary control rules, such as the *teto de gastos*, are abolished without any other norms replacing them and will demonstrate how is it possible to take a path of control and



fiscal sustainability that are sustainable in the long run and that brings the expected macroeconomic benefits and allows the development of public policies, among which the “Bolsa Família” program. This is the socially responsible fiscal convergence path.

- **KEYWORDS:** Bolsa Família; public policies; fiscal responsibility; *teto de gastos*; socially responsible fiscal convergence.

1. Introdução

A responsabilidade social e a fiscal precisam andar juntas. Sem responsabilidade fiscal e leis de controle orçamentário, não se consegue garantir recursos para as necessárias políticas públicas que fazem parte de um Estado de Bem-Estar Social. O Estado é capaz de abandonar a responsabilidade fiscal e garantir a seus cidadãos o Bolsa Família por um pequeno período, mas logo essa opção se inviabiliza. Com responsabilidade fiscal, essa garantia é de longo prazo.

Responsabilidade fiscal não significa limitar e restringir políticas públicas. Muito pelo contrário. Assegurar políticas públicas deve ser a prioridade, a fim de possibilitar o exercício da cidadania, mas isso só é possível com uma política fiscal responsável. O orçamento público precisa priorizar as políticas públicas em detrimento de diversos outros gastos.

A relevância do tema pode ser demonstrada pelo debate travado no Brasil a respeito da necessidade de manutenção do Bolsa Família nos próximos anos, promessa de campanha dos dois candidatos que disputaram o segundo turno das eleições presidenciais de 2022, o atual incumbente e o presidente eleito. A regra fiscal que estabelece o teto de gastos não permite a implementação da política social, pois não há espaço orçamentário. A política fiscal restritiva e necessária não permite a adoção da política pública fundamental em face da miséria em que se encontra uma parcela significativa da população brasileira.

Os objetivos deste artigo são a análise da importância das políticas fiscais no Brasil, notadamente pela sua estrutura federativa cooperativa e pela relevância das políticas fiscais para o mercado, como também a imprescindibilidade das políticas fiscais para a garantia em longo prazo das políticas públicas, como o Bolsa Família.

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

A seguir, este artigo apresentará uma reflexão sobre a importância das políticas públicas para o exercício da cidadania e sobre como o Estado federativo brasileiro foi desenhado a partir de uma lógica cooperativa, cuja prioridade é distribuir recursos fiscais para consolidar os objetivos de um Estado de Bem-Estar Social.

Depois, mostrará como a Federação brasileira corre o risco de insustentabilidade fiscal e de uma crise sistêmica caso as normas de controle orçamentário, como o teto de gastos, sejam abolidas sem outras normas que as substituam.

Ainda restará demonstrado como é possível traçar um caminho de controle e convergência fiscal que seja sustentável em longo prazo e que traga os benefícios macroeconômicos esperados e permita o desenvolvimento de políticas públicas, como o Bolsa Família.

2. Recursos para as políticas públicas são a garantia da cidadania em um Estado Democrático de Bem-Estar Social

A partir da Constituição de 1988, a cidadania passou a ser fundamento do Estado Democrático e Social de Direito, com amplos direitos assegurados na Carta Magna. É o que afirma Smanio (2013, p. 4) ao complementar que a cidadania precisa ser efetivada em nossa vida social, de modo a não representar apenas uma previsão formal do sistema jurídico, mas corroborar que a cidadania e os direitos fundamentais são o “núcleo duro” do Estado Democrático e Social de Direito, o que traz as políticas públicas para o centro do debate político e jurídico.

As políticas públicas são consideradas por Dworking (2007, p. 36) uma espécie normativa que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade. A introdução do conceito de políticas públicas como instrumento do Estado Social, para efetivação dos direitos fundamentais, de modo a trazer o princípio da solidariedade como vetor, foi feita por Comparato (1985), que as definiu como “uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (Comparato, 1997).

E na definição de Bucci (2006, p. 39):

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo

judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Ainda de acordo com a reflexão posta por Smanio (2015, p. 5), o Estado, pela atuação governamental, deve formular políticas públicas voltadas à superação das desigualdades, à inclusão social e à aquisição dos direitos de cidadania. Afirma que deve existir uma etapa de planejamento, consulta da população, execução com eficiência e adequação - e estabelecimento de transparência e controle das atividades administrativas e econômicas para alcançar os objetivos e as metas traçados.

Resta evidente que essa ação governamental não pode prescindir de planejamento, recursos, transparência e perenidade. E o fornecimento de recursos para a execução de políticas fiscais é outra preocupação central da Constituição de 1988 que organizou o Estado brasileiro sob a forma federativa, cuidando para que a distribuição dos recursos fiscais se dê de maneira cooperativa e assimétrica, o que significa dizer que o desenho da transferência de recursos entre os entes da Federação é desigual, com o propósito de garantir isonomia entre eles.

O poder de tributar no nosso sistema democrático é exercido com o atendimento a algumas premissas. Há vedações e limites claros, pois a Constituição estabelece princípios de tributação que são garantias ao cidadão contribuinte. Além disso, a definição de competências tributárias foi feita para que o Estado tenha maior eficiência arrecadatória, pois coube a cada ente federativo tributar fatos geradores que seriam por eles mais bem fiscalizados. Por fim, foram estabelecidas fórmulas de redistribuição e alocação cooperativa dos recursos fiscais arrecadados.

Mera leitura da Constituição (artigos 157 a 162) é suficiente para se constatar que os recursos fiscais arrecadados são redistribuídos, mediante transferências automáticas e incondicionais entre os entes da Federação. O fruto da arrecadação dos tributos é partilhado direta e incondicionalmente. Além disso, há o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios que garantem a redistribuição desproporcional dos recursos arrecadados, garantindo que os estados e municípios mais carentes recebam uma parte da arrecadação dos entes que mais arrecadam. Outras destinações orçamentárias são feitas por meio de fundos e dotações orçamentárias para a consecução e implementação de políticas públicas.

Toda essa mecânica funciona, pois estados e municípios são amplamente abastecidos por recursos derivados de arrecadação própria e por recursos oriundos de

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

terceiros (União e estados), conforme atesta o Relatório Sistemático de Fiscalização (Fisc) sobre o financiamento regional, realizado a partir de auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), submetido ao plenário, analisado, votado e convertido no Acórdão (AC) nº 1.655/2017.

Ficou demonstrado pelo AC nº 1.655/2017 que a dependência dos entes da Federação de recursos não próprios é grande e que a situação fiscal e orçamentária é fraca na maioria deles. Assim, existe grande risco de insustentabilidade fiscal dos entes que pode, inclusive, comprometer a Federação como um todo. Esse é mais um fator que atesta a importância da responsabilidade fiscal não só por parte da União, mas também de todos os membros da Federação.

Assim, por conta do risco sistêmico decorrente de transferências fiscais a governantes irresponsáveis, é que as leis de responsabilidade fiscal e de controle orçamentário são necessárias. Sem elas os recursos fiscais se perderiam, pois seriam desperdiçados.

Existe ainda outro fator que demonstra a necessidade de controles fiscais, como o teto de gastos públicos. Os recursos orçamentários são finitos e não são suficientes para cobrir os gastos para suprir despesas, subsídios, benefícios fiscais e políticas públicas. Disso decorre um déficit orçamentário crescente que poderia se transformar em um déficit descontrolado não fossem as principais normas de controle orçamentário: regra de ouro, lei de responsabilidade fiscal e teto de gastos.

A ausência dessas normas, ou de qualquer uma delas, envia ao mercado o claro sinal de que há risco de inadimplência, o que eleva os custos de emissão dos papéis do governo e afugenta investidores, até porque as principais agências de *rating* consideram a existência de políticas fiscais e a sustentabilidade fiscal como fatores determinantes na avaliação do risco soberano, conforme Yamanari (2019).

A decisão de destinar recursos para a execução de políticas públicas, como o Bolsa Família, não decorre da simples decisão de “furar” novamente o teto de gastos públicos com mais uma emenda constitucional. Não basta somente alterar a constituição e destinar os recursos. O “furo” no teto de gastos vai gerar déficit público e risco de insustentabilidade fiscal, além de afugentar investimentos e possivelmente alterar o *rating* soberano do Brasil.

Por isso, mesmo com a autorização do Congresso e vontade política, a autorização para o pagamento do Bolsa Família a partir de janeiro, fora do teto de gastos, poderá gerar efeitos indesejáveis e piorar a situação econômica do Brasil.

Contudo, o Bolsa Família e a manutenção de políticas públicas que beneficiem a sociedade são prioridades para o Brasil. Por serem prioridades, devem ser acompanhadas de um novo desenho das leis de controle orçamentário que possam assegurar o necessário pagamento do Bolsa Família e o investimento nas políticas públicas em longo prazo e sem as indesejáveis consequências do desequilíbrio econômico. Para a garantia do Bolsa Família, a responsabilidade fiscal é necessária.

3. A manutenção de regras fiscais é fundamental para assegurar o Bolsa Família: a convergência fiscal socialmente responsável é o caminho a ser trilhado

A responsabilidade fiscal é uma importante conquista dos cidadãos brasileiros para a garantia de seus direitos fundamentais. Assim concluiu Carvalho (2016, p. 233-234) ao tratar do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Outro instituto jurídico, criado em 2000, revelou-se um importante avanço no aperfeiçoamento da administração pública e, portanto, na defesa dos direitos dos cidadãos pagadores de impostos. Trata-se da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal de 2000. Graças a este dispositivo legal, os administradores públicos, em todos os níveis de governo, ficaram obrigados a seguir regras estritas de gestão num esforço de buscar o equilíbrio nas contas públicas, evitando desperdícios, dilapidação e, no limite, práticas criminosas. Esta lei foi complementada por outra de 2009, chamada Lei da Transparências, que exige dos gestores públicos a criação de portais de transparência que permitam aos cidadãos o acompanhamento imediato do exercício orçamentário e financeiro dos governos. Graças a esta última lei e à atuação da imprensa, muitos abusos e irregularidades têm sido expostos, permitindo aos cidadãos exercerem maior vigilância sobre o montante e o destino dos gastos públicos, inclusive sobre os salários dos funcionários.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu critérios rígidos de controle orçamentário, dificultando a utilização pelos entes da Federação de estabilizadores automáticos e punindo o comportamento fiscal irresponsável que, no entanto, continuou a existir, pois os governantes continuaram a usar manobras contábeis que garantiram certo grau, indevido, de flexibilidade fiscal.

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

Para piorar a situação, os mecanismos de transferência fiscal permanente e automática que nossa Federação possui perpetuam as disparidades regionais, pois os governantes que recebem recursos costumam renunciar a receitas tributárias e diminuem espontaneamente a arrecadação. As transferências fiscais no Brasil geram um efeito perverso, pois servem de estímulo aos prefeitos e governadores para não se empenhar em cobrar os tributos de sua competência ou mesmo para renunciar a receitas fiscais, concedendo isenções e benefícios fiscais indevidos, ou mesmo desviar recursos de maneira ilícita (Carvalho, 2010).

O desequilíbrio fiscal de estados e municípios, agravado pela irresponsabilidade fiscal dos governantes, causa problemas para a Federação como um todo, visto que o mercado internacional não é eficiente a ponto de identificar se o risco é subsoberano e está restrito ao estado ou município, ou se transbordou (*spillover effect*) atingindo a Federação inteira. Daí a necessidade da fixação de um teto de gastos para estados e municípios, e não só para a União, como também a emissão clara de sinais e a edição de leis que evidenciem ao mercado que a União não pagará a conta de estados e municípios (*no bail out rule*).

Segundo Fonseca (2017, p. 37), os efeitos esperados em decorrência da existência do teto de gastos são: 1. estabilizar a dívida pública e criar condições para a retomada do crescimento; 2. evitar o retorno da inflação elevada; 3. possibilitar o realismo orçamentário desestimulando a utilização de receitas não recorrentes no orçamento para equilibrar o orçamento; 4. permitir a avaliação de políticas públicas pela sua efetividade comparada, com maior protagonismo do Congresso Nacional; e 5. trazer maior pressão para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Ao tratar dos objetivos esperados em curto, médio e longo prazos, Fonseca (2017, p. 46) conclui que o teto de gastos contribuiria para a revitalização do regime de metas fiscais, pois passaria a inibir a criação de mecanismos para burlar o objetivo principal das metas fiscais, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que de forma legal, e fortaleceria o debate na elaboração do orçamento público.

Nesse contexto, a existência do teto de gastos é uma necessidade, já que ajuda a Lei de Responsabilidade Fiscal a garantir o equilíbrio fiscal necessário à Federação brasileira. O mercado e seus diversos agentes econômicos – estados, instituições públicas, bancos de fomento, bancos de investimento, instituições multilaterais, agências de *rating*, bancos centrais, investidores e os cidadãos em geral – receberam a emenda do teto de gastos como uma medida positiva de controle dos gastos públicos e como um sinal

de que o Estado brasileiro se preocupa em manter o equilíbrio fiscal como um de seus pilares, o que beneficia de maneira indireta e direta o cidadão, uma vez que os investimentos no Brasil tendem a aumentar em função do ambiente favorável e o Estado brasileiro poderá, em médio e longo prazos, destinar recursos para que o cidadão brasileiro tenha condições de exercer seu direito fundamental à cidadania, podendo usufruir dos direitos que o Estado deve a ele prover e deles deve usufruir plenamente, como saúde, educação, aposentadoria, transporte, segurança, saneamento básico e acesso à justiça, entre outros.

A melhora do ambiente macroeconômico leva à credibilidade do país perante os diversos agentes econômicos, o que tem como consequência o início de um círculo virtuoso que resulta no crescimento econômico, no desenvolvimento, em maiores investimentos e na possibilidade de o Estado prover de maneira mais eficiente e responsável os gastos sociais, como o Bolsa Família, caminhando para garantir ao cidadão um Estado de Bem-Estar Social.

A Federação brasileira corre o risco de insustentabilidade fiscal e de uma crise sistêmica caso as normas de controle orçamentário, como o teto de gastos, sejam abolidas sem outras normas que as substituam. A constante prática de “furar” o teto de gastos ou de excluir despesas do limite por ele imposto não contribui, pois só evidencia que essa importante norma de controle orçamentário não é levada a sério.

As emendas que contornaram os limites do teto de gastos, plenamente justificáveis pelos eventos dramáticos que vivemos nos últimos anos, como a pandemia e a guerra na Europa, e principalmente pela miséria que atinge parcela considerável da população brasileira, servem para demonstrar a necessidade de se refletir sobre propostas que levem à reforma dessa norma de controle orçamentário.

A reflexão a ser feita ao se discutir a reforma do teto de gastos diz respeito a como traçar um caminho de controle e convergência fiscal que seja sustentável em longo prazo, traga os benefícios macroeconômicos esperados e permita o desenvolvimento de políticas públicas, como o Bolsa Família.

O debate entre ter um limite rígido ou adotar a flexibilidade e a convergência de longo prazo é fundamental. Esse debate ocorreu na Europa, e a opção pela flexibilidade e pela convergência de longo prazo foi adotada, trazendo a segurança esperada pelo mercado e consequências positivas, inclusive para a manutenção do Estado de Bem-Estar Social.

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

Ao optar pela adoção de uma moeda única por países com comportamento macroeconômico completamente diverso, a União Europeia decidiu estabelecer critérios de convergência macroeconômica, a fim de que as economias se alinhassem para que a moeda a ser adotada fosse estável.

O Tratado de Maastricht foi assinado em 1991 e previa uma transição gradual para a adoção do euro. Nesse período, os países deveriam convergir economicamente. Os critérios de convergência macroeconômica estabelecidos pelo referido tratado eram os seguintes: 1. a inflação não poderia ser superior a 1,5% mais alta que a média das três mais baixas taxas de inflação entre os países-membros; 2. a taxa de juros de longo prazo não poderia ser mais que 2% mais alta que a média observada nesses três países de inflação mais baixa; 3. o país deveria ter adotado o mecanismo de câmbio do Sistema Monetário Europeu e não ter experimentado uma desvalorização nos dois anos anteriores à adesão; 4. o déficit orçamentário governamental não poderia ser superior a 3% do PIB (se fosse, deveria declinar de forma substancial e constante); e 5. o endividamento governamental não poderia exceder 60% do PIB (se fosse superior, deveria declinar de forma substancial e constante).

Os critérios de convergência macroeconômica estabelecem não só critérios de alinhamento de política monetária, mas também fiscal, pois fixam claramente um limite para o déficit orçamentário e um teto para o endividamento governamental. Ficam claros também os objetivos das leis: estabelecer limites de endividamento e de gastos públicos, manter a estabilidade macroeconômica dos países por intermédio do controle fiscal e, por via de consequência, favorecer a solidez da moeda. Os países que possuem leis de controle orçamentário têm maior facilidade de controlar a inflação e atrair investimentos.

Após o lançamento da moeda, os países europeus decidiram manter os critérios de convergência macroeconômica, pois, por meio de uma política fiscal responsável, conseguiriam manter as políticas públicas e o emprego, garantindo a função social do Estado de Bem-Estar. Foram mantidos inclusive os limites de déficit orçamentário e de endividamento governamental, positivados em regulamentos que receberam o nome de Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O mérito do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi fazer com que os países evitassem déficits orçamentários e endividamentos de longo prazo. Segundo De Grauwe (2016, p. 234):

O objetivo subjacente do Pacto, entretanto, é positivo. Esse objetivo é o de que déficits orçamentários e níveis de endividamento devem ser sustentáveis em longo prazo. Conforme mencionamos anteriormente, os países-membros não têm se dado mal desde o início da zona do euro se comparados com os países que têm se mantido sozinhos.

É muito interessante para a discussão sobre a reforma do teto de gastos considerar os debates que precederam a adoção desses regulamentos que compõe o Pacto de Estabilidade e Crescimento, pois isso leva a compreender a decisão que prevaleceu de manter uma política fiscal restritiva de longo prazo e flexível, com claros reflexos positivos na estabilidade econômica da zona do euro.

Convém analisar as discussões que precederam a implementação do pacto e o seu funcionamento (Cavalcanti, 2001, p. 36-49). O caminho para o Pacto de Estabilidade e Crescimento na Europa teve início com o Plano Waigel (“O Pacto de Estabilidade para a Europa proposto pelo ministro da Fazenda da Alemanha, Theo Waigel”, 1995), que propôs um acordo que se destinava a manter a disciplina fiscal entre os Estados-membros. A proposta do plano era reforçar e manter em longo prazo os critérios de controle orçamentário do Tratado de Maastricht, com o objetivo de conservar políticas orçamentárias e monetárias rígidas pelos países membros da União Europeia, com a estipulação de sanções automáticas aos países que as descumprissem.

Esse documento descreve as vantagens econômicas da estabilidade decorrentes dos controles fiscais e os benefícios microeconômicos da nova moeda, ressaltando que uma união monetária bem-sucedida, com controles fiscais de longo prazo, seria um grande estímulo para o crescimento da Europa e a criação de empregos. Mas lembra o documento que, para que tais objetivos fossem atingidos, a união monetária deveria estar comprometida com a estabilidade desde o início, o que faria com que a estabilidade do euro fosse confiável e permanentemente garantida por meio de uma disciplina orçamentária rígida em todos os países participantes da zona do euro.

Todos os países da zona do euro deveriam seguir “uma política fiscal sólida de crescimento e emprego, em seu próprio interesse e no interesse da Europa” (“O Pacto de Estabilidade para a Europa proposto pelo ministro da Fazenda da Alemanha, Theo Waigel”, 1995). A credibilidade era o fator preponderante apontado pelo Plano Waigel, e os Estados que teriam o euro como moeda deveriam se comprometer com os seguintes pontos: 1. apoio permanente à política do Banco Central Europeu com a disciplina

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

de gastos e estabilidade do setor público; 2. restrição do setor público em recorrer aos mercados financeiros para promover o investimento nos Estados-membros da comunidade; 3. manter baixo o índice de gastos do setor público, como também os déficits e a carga tributária que devem ser mantidos em conformidade com as prioridades nacionais, a fim de que seja possível ganhar espaço tanto para medidas dos setores públicos quanto dos privados, com a finalidade de melhorar o crescimento e a estabilidade; e 4. dar prioridade aos gastos governamentais destinados ao investimento público, para fomentar os negócios e promover o investimento privado visando desenvolver a infraestrutura e salvaguardar o futuro econômico da Europa.

Nota-se que o Plano Waigel era um plano de vigilância e fiscalização de procedimentos para controle orçamentário rígido, com sanções automáticas aos países-membros da zona do euro que não seguissem a política fiscal nele delineada. Era também um escudo protetor, um telhado institucional, para auxiliar o Banco Central Europeu a atingir suas metas. Era uma salvaguarda para a credibilidade do Banco Central Europeu (Artis; Winkler, 1997) e, por consequência, do euro. Em última análise, visava à adoção de regulamentos de controle e estabilidade orçamentária com rigor (Hahn, 1998, p. 77-100).

A Comissão Europeia recebeu essa proposta e, após muito debate, submeteu um relatório ao Conselho Europeu em dezembro de 1996, ainda antes do lançamento do euro, e foi tomada a decisão sobre o estabelecimento de um grupo de trabalho para a elaboração de propostas de regulamentos contendo regras para a vigilância de posições orçamentárias e controle de déficit orçamentário excessivo. Chegou-se a um acordo em que seriam assinadas resoluções do Conselho Europeu, preocupadas com o estabelecimento de regras fiscais orçamentárias para garantir uma convergência de longo prazo, com vigilância e controle, mas com certa flexibilidade, a fim de se permitir o crescimento e o emprego.

A Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento (União Europeia, 1997a) era um convite solene a todas as partes, aos Estados-membros, ao Conselho da União Europeia e à Comissão das Comunidades Europeias para implantar o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Segundo a resolução, os Estados-membros devem evitar déficits governamentais gerais excessivos. Declara ainda a importância de salvaguardar finanças públicas sólidas como meio de fortalecer as condições para a estabilidade de preços e para um forte crescimento sustentável, conducente à criação de empregos.



Para garantir tais objetivos, as políticas orçamentárias nacionais teriam de apoiar as políticas monetárias voltadas para a estabilidade, e as posições orçamentárias deveriam ser mantidas próximas do equilíbrio ou em superávit, para permitir que os Estados-membros venham a lidar com as flutuações cíclicas normais, mantendo, ao mesmo tempo, o déficit público abaixo do teto de 3% do PIB. Dessa maneira, comprometeram-se os Estados-membros a manter seu orçamento próximo do equilíbrio ou em superávit, de acordo com os objetivos fixados nos programas de estabilidade e convergência.

Foram adotados também dois regulamentos do Conselho Europeu cuja aplicação, muitas vezes com alguma margem de flexibilidade, visava à solidez e à credibilidade da moeda. O Regulamento do Conselho nº 1.466/97 (União Europeia, 1997b) foi adotado com o objetivo de fixar normas para assegurar a fiscalização dos programas de estabilidade e de convergência. Tem um objetivo preventivo claro e foi projetado para impedir, na fase inicial do lançamento da moeda, a ocorrência de déficits gerais e excessivos do governo, e para promover a vigilância e a coordenação de políticas econômicas.

O Regulamento do Conselho nº 1.467/97 (União Europeia, 1997c) estabelece as medidas de dissuasão. Conforme visto, o Plano Waigel havia sugerido sanções automáticas para países com mau comportamento orçamentário e fiscal. Porém, a comissão desdobrou a trilha rápida sugerida pelo Plano Waigel em duas abordagens diferentes: prevenção e dissuasão. O Regulamento nº 1.467/97 trata da dissuasão, e, por seu intermédio, os procedimentos para controle do déficit excessivo e as sanções complementares foram acelerados para representar um impedimento autêntico. Esse regulamento também definiu as circunstâncias excepcionais e temporárias em que o valor de referência pode ser violado.

O Regulamento nº 1.467/97 trata do procedimento para controle de déficit excessivo e tem o claro objetivo de esclarecê-lo para impedir déficits gerais e excessivos do governo, e, se vierem a ocorrer, promover sua pronta recuperação. Começa definindo as expressões “excepcional e temporário” e “severa queda econômica” (*severe economic downturn*) para esclarecer as circunstâncias nas quais os procedimentos para controle de déficit excessivo não devem ser aplicados. Assim, um excesso sobre o valor de referência será definido como “excepcional e temporário” se for resultante de um evento anormal fora do controle do Estado-membro e se tiver um impacto sobre sua situação financeira global. O mesmo efeito será considerado se for provocado por uma “severa queda econômica” com crescimento real continuamente negativo. A expressão “excepcional e temporário” serve para impedir que as exceções sejam abusivas.

- GIANPAOLO POGGIO SMANIO
- MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

A partir da análise do funcionamento do Pacto de Estabilidade, pode-se concluir que ele funciona como um obstáculo ao mau comportamento orçamentário. Seus mecanismos de fiscalização e sanção ou de prevenção e dissuasão restringem a possibilidade de os Estados-membros buscarem a estabilização utilizando seus orçamentos nacionais e políticas fiscais em desacordo com os critérios estabelecidos. No entanto, a “mordida” do pacto garante controle orçamentário e diminui o risco moral (*moral hazard*) e o mau comportamento de governantes sem visão de longo prazo. Percebe-se que a aplicação do pacto não tem sido excessivamente flexível, o que tem assegurado um ambiente de estabilidade dentro da União Monetária Europeia e auxiliado no controle do risco moral (*moral hazard*).

O debate europeu resultou em uma legislação com certo grau de flexibilidade, baseada em um tripé: monitoramento, advertência e sanção. Porém, em vez do automatismo sugerido no início dos debates, optou-se pela convergência de longo prazo, com certa flexibilidade acompanhada de monitoramento, este sim severo e não flexível. O monitoramento permitiu a advertência para o retorno à convergência dentro dos limites aos quais os países aderiram. As sanções sempre foram uma sinalização de que o não retorno ao caminho estabelecido seria custoso.

A possibilidade de se conviver com situações excepcionais e temporárias, em decorrência de severa queda econômica, permitiu aos países algum respiro em momentos em que a economia internacional se comportou de maneira turbulenta. Essa flexibilidade, sempre monitorada de perto, foi uma decisão que acompanhou a opção por abandonar o automatismo.

É este o debate hoje. Existe a opção de o Brasil seguir com o teto de gastos com limites rígidos e sem nenhuma flexibilidade, mas modificável a todo momento e, portanto, sem credibilidade. Pode-se optar também por um teto de gastos rígido, com o estabelecimento de despesas fora do teto, o que significa uma flexibilidade não contida na norma e que a desmerece. Outra possibilidade é o caminho da convergência fiscal de longo prazo, com o estabelecimento de limites de déficit e endividamento, com regras severas de monitoramento e advertência toda vez que a União e os demais entes da Federação se afastarem dos limites.

Essa flexibilidade vigiada, com a compreensão da existência de momentos excepcionais de severa queda econômica, muitas vezes ditada por fatores externos, e a imposição de advertências e eventuais sanções que levem à convergência com os limites de longo prazo, é um caminho que permite demonstrar ao mercado a existência de regras

claras de política fiscal, flexíveis mas levadas a sério, o que garante credibilidade e todos os efeitos benéficos da estabilidade. Com esse caminho flexível, mas dentro de limites, e com severa vigilância, as políticas fiscais atingem o objetivo preconizado e permitem a adoção de políticas públicas necessárias ao atendimento das carências da população brasileira. A responsabilidade fiscal garante a manutenção de políticas públicas e o exercício da responsabilidade social de longo prazo, de modo a assegurar o Bolsa Família e as demais políticas públicas.

4. Conclusões

Por conta de suas características, a Federação cooperativa brasileira precisa ter políticas fiscais, sob pena de o déficit público se tornar insustentável nos entes dela, o que pode levar a um risco sistêmico que pode comprometê-la como um todo. Além disso, as regras fiscais são um sinal seguro ao mercado e aos investidores e, se respeitadas pelas instituições do país, levam à estabilidade, abrindo espaços orçamentários.

Nossas regras fiscais são fundamentais para a concessão do Bolsa Família e de diversas outras políticas públicas, pois essa garantia de estabilidade que as regras fiscais trazem levam ao equilíbrio das contas públicas. O padrão de transparência e gestão fiscal responsável estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi extremamente benéfico para o Brasil.

A adoção do teto de gastos públicos trouxe resultados imediatos, pois a inflação diminuiu e o Brasil voltou a atingir nível de investimento nas agências de *rating* soberano. No entanto, a regra do teto de gastos se mostrou por demais rígida, o que era necessário a princípio, mas que acabou por representar a derrocada em sua credibilidade, uma vez que precisou ser alterada diversas vezes e agora está sendo cogitado o seu afastamento para a inclusão de gastos elevados com o Bolsa Família, em paralelo a ela.

A experiência europeia mostrou que o debate entre a rigidez e a flexibilidade das regras fiscais foi saudável e apontou que a flexibilidade acompanhada de monitoramento, advertência e sanção foi eficiente e garantiu às regras fiscais adotadas após o lançamento do euro como moeda a credibilidade necessária. Debater a adoção do caminho da convergência fiscal socialmente responsável no Brasil é saudável, pois regras fiscais com certo grau de flexibilidade, devidamente monitoradas, podem garantir a credibilidade de políticas fiscais que assegurarão a perenidade das políticas públicas,

• GIANPAOLO POGGIO SMANIO
• MÁRCIO NOVAES CAVALCANTI

como o Bolsa Família. Responsabilidade fiscal e responsabilidade social devem andar juntas. O caminho da convergência fiscal socialmente responsável garante as políticas públicas e o Bolsa Família.

REFERÊNCIAS

ARTIS, M.; WINKLER, B. *The Stability Pact: safeguarding the credibility of the European Central Bank*. London: Centre for Economic Policy Research, 1997. (Discussion Paper Series nº 1688).

BUCCI, M. P. D. (org.). O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39 apud SMANIO, G. P. *Cidadania e Políticas Públicas*. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 2015.

CARVALHO, J. A. M. de. *O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos*. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CAVALCANTI, M. N. *Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

COMPARATO, F. K. Um Quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: Jaguaribe, Hélio et al. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1985 apud SMANIO, G. P. *Cidadania e Políticas Públicas*. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 2015.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: Mello, C. A. B. de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997 apud SMANIO, G. P. *Cidadania e Políticas Públicas*. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 2015.

DEGRAUWE, P. *The economics of monetary integration*. 11th ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.

DWORKING, R. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 36 apud SMANIO, G. P. *Cidadania e Políticas Públicas*. In: SMANIO, G. P., BERTOLIN, P. T. M. e BRASIL, P. C. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 2015.

EICHGREEN, B. Saving Europe's automatic stabilisers. *National Institute Economic Review*, v. 159, pp. 92-98, 1997.

FONSECA, A. C. de C. A Emenda Constitucional nº 95 como mecanismo de revitalização do regime de metas fiscais. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/542616>. Acesso em: 19 out. 2023.

HAHN, H. J. The Stability Pact for European Monetary Union: compliance with deficit limit as a constant legal duty. *Common Market Law Review*, v. 35, pp. 77-100, 1998.

MASSON, P. R.; TAYLOR, M. P. Fiscal policy within common currency areas. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 1, pp. 29-44, 1993.



MUNDELL, R. A. A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, v. 51, n. 4, pp. 657-665, Sept. 1961.

O PACTO de Estabilidade para a Europa proposto pelo ministro da Fazenda da Alemanha, Theo Waigel. *Europe Documents*, Bruxelas, n. 1962, 24 nov. 1995.

SMANIO, G. P. Cidadania e políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Página & Letras, 2015.

SMANIO, G. P. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

SNYDER, F. EMU revisited: Are we making a constitution? What constitution are we making. In: CRAIG, P.; DE BURCA, C. *The evolution of EU law*. Oxford, UK: Oxford, 1999, pp. 417-477.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.655-29/17-P. 2017. Disponível em: <file:///Users/usuariopadrao/Downloads/165-2017.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, Amsterdã, 17 de junho de 1997. *Jornal Oficial*, n. C 236, 2 ago. 1997a. Disponível em: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?qid=1566933096238&uri=CELEX:31997Y0802\(01\)](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?qid=1566933096238&uri=CELEX:31997Y0802(01)). Acesso em: 27 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento do Conselho Europeu nº 1.466/97, 7 de julho de 1997. *Jornal Oficial da União Europeia*, n. L 209/1, 2 ago. 1997b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466>. Acesso em: 30 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento do Conselho Europeu nº 1.467/97, de 7 julho 1997. *Jornal Oficial da União Europeia*, n. L 209/6, 2 ago. 1997c. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:31997R1467>. Acesso em: 30 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento Delegado da União Europeia nº 877/2013 da Comissão de 27 junho de 2013 que complementa o Regulamento (UE) nº 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentários e para a correção do déficit excessivo dos Estados-membros da área do euro. *Jornal Oficial da União Europeia*, n. L 244/23, 13 set. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0877&from=EN>. Acesso em: 30 ago. 2019.

YAMANARI, C. Y. Determinantes do rating soberano: a importância da sustentabilidade fiscal segundo os critérios das agências de classificação de risco. In: MINISTÉRIO DA ECONOMIA; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *XXIII Prêmio Tesouro Nacional 2018: finanças públicas: coletânea de monografias premiadas*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521772>. Acesso em: 29 ago. 2019.