

Entre Estabilidade e Crescimento e Ordem e Progresso:

O controlo jurídico dos défices públicos como mecanismo de sustentabilidade económica na União Europeia e no Brasil

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas apresentada por
Mateo Scudeler

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Trabalho realizado sob a orientação do Senhor Professor Doutor Diogo Nuno de
Gouveia Torres Feio (Orientador)

ÍNDICE

ÍNDICE	ii
LISTA DE PRINCIPAIS ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
INTRODUÇÃO	1
1. O PAPEL DO DIREITO NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	2
1.1. <i>Entre Direito e Economia</i>	2
1.2. <i>As funções de afetação, distribuição e estabilização: o Estado na economia</i>	4
1.3. <i>Um olhar histórico sobre a sistematização das finanças públicas</i>	5
1.4. <i>A busca do bem-estar social e o dilema das escolhas públicas</i>	8
1.5. <i>Considerações fundamentais acerca do orçamento</i>	13
2. O MODELO EUROPEU DE CONTROLO DOS DÉFICES EXCESSIVOS	15
2.1. <i>Antecedentes e conformação da União Económica e Monetária</i>	15
2.2. <i>O quadro europeu, a UEM e a persecução da estabilidade</i>	17
2.3. <i>A prosperidade dos primeiros anos do Euro e o advento da crise</i>	19
2.4. <i>A dívida e a evolução dos mecanismos de controlo dos défices excessivos</i>	21
2.5. <i>Uma busca por estabilidade e crescimento</i>	26
3. A DÍVIDA PÚBLICA E O DÉFICE NO BRASIL	28
3.1. <i>Breves antecedentes</i>	28
3.2. <i>O quadro brasileiro</i>	32
3.3. <i>A Emenda Constitucional n° 95/2016</i>	35
3.4. <i>A disciplina fiscal e os défices das Unidades da Federação</i>	41
3.5. <i>Conclusões parciais</i>	44
4. ORDENAR JURIDICAMENTE PARA PROGREDIR ECONOMICAMENTE?	45
4.1. <i>O caminho do endividamento: uma escolha acertada?</i>	45
4.2. <i>A génese democrática do endividamento e o preço da indisciplina fiscal</i>	48
4.3. <i>Duas realidades, uma fórmula: a austeridade</i>	51
4.4. <i>A limitação jurídica da despesa pública como caminho para a estabilidade e o crescimento económico</i>	54
CONCLUSÃO	57
BIBLIOGRAFIA.....	62

LISTA DE PRINCIPAIS ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Bacen – Banco Central (do Brasil)
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
EC – Emenda Constitucional
ECU – European Currency Unit
FEFF – Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FMI – Fundo Monetário Internacional
IE – Imposto de Exportação
IME – Instituto Monetário Europeu
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEEF – Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
NRF – Novo Regime Fiscal
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais
SME – Sistema Monetário Europeu
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UF – Unidade da Federação
UEM – União Económica e Monetária

RESUMO

O objetivo deste trabalho de investigação é o de concluir, partindo de uma apreciação analítica e descritiva do quadro jurídico orçamental do Brasil e das normas impostas pela União Europeia aos seus Estados-Membros (relativas à governação económica e orçamental), se a limitação jurídica de natureza reforçada dos défices públicos é uma medida adequada e necessária à estabilidade orçamental e ao crescimento económico. Para isso, a análise buscará entender como as instituições da União Europeia têm lidado juridicamente com as múltiplas realidades e os respetivos desafios fiscal-orçamentais dos seus Estados-Membros – sobretudo aqueles pertencentes à União Económica e Monetária –, a fim de que se possa divisar em que medida essas políticas assemelham-se àquelas que vêm sendo implantadas no Brasil, bem como de que forma dialogam entre si. Na primeira parte do trabalho serão apresentados alguns conceitos da doutrina jurídica indispensáveis à apreciação da matéria. A seguir, no segundo capítulo, será apresentado o quadro europeu de supervisão e controlo de défices excessivos, caracterizado pelo PEC e os recentes pacotes legislativos que o modificaram. Essa secção também cuidará dos antecedentes da crise e dos motivos que levaram aos problemas fiscais nos países da periferia do Euro. O terceiro capítulo, por sua vez, dedicar-se-á a expor a realidade brasileira, analisando-a já de forma cotejada com o quadro europeu previamente aduzido. Ao fim, serão consignadas algumas conclusões parciais, que passam por sugestões feitas ao atual quadro jurídico brasileiro. Em jeito de conclusão, a quarta parte do estudo procurará responder se a ordenação jurídica é o caminho para a obtenção de progressos no equilíbrio da seara orçamental, com vistas a concluir que a limitação jurídica da despesa pública é *conditio sine qua non* para o crescimento sustentável da economia.

Palavras-chave: contas públicas; défice excessivo; controlo jurídico; equilíbrio económico; crescimento sustentável; União Europeia; Brasil; Pacto de Estabilidade e Crescimento; EC nº 95/2016; Novo Regime Fiscal.

ABSTRACT

This research's purpose is to conclude, from an analytical and descriptive assessment of Brazil's fiscal legal framework and the rules imposed by the European Union on its Member States (related to the economic and budgetary governance), if the legal control of constitutional nature of public deficits is an appropriate and necessary measure to the achievement of fiscal stability and economic growth. To achieve it, the analysis will seek to understand how the EU institutions have legally dealt with the multiple realities and fiscal-budgetary challenges of their Member States – especially those belonging to Economic and Monetary Union – in order to, in the end, be able to perceive to what extent the policies that are being implemented in Brazil will resemble the European ones, and in what way they dialogue. The first part of the dissertation will present some indispensable legal doctrine concepts to the topic discussion. The second chapter will present the European framework for the supervision and control of excessive deficits, which is characterized by the SGP and the recent legislative packages that have modified it. This section will also look at the history of the crisis and the reasons that led to fiscal problems in the peripheral countries of the Euro Area. The third chapter, in turn, is devoted to describe the Brazilian reality, analysing it in a compared way with the European scenario previously exposed. Finally, some partial conclusions will be presented, containing some suggestions to the improvement of current Brazilian legal framework. Lastly, the fourth part of this study will focus on whether legal ordering is the path to progress in the fiscal sector, in order to conclude that legal limitation of public expenditure is a *conditio sine qua non* for economic sustainable growth.

Keywords: public accounts; excessive deficit; legal control; economic balance; sustainable growth; European Union; Brazil; Stability and Growth Pact; EC nº 95/2016; New Tax Regime.

INTRODUÇÃO

Passada a crise económica de 2007 e 2008, os défices públicos, a austeridade orçamental e as formas de fazer as economias voltarem a crescer como antes estão na ordem do dia. O Brasil, hoje, enfrenta, com algum atraso temporal, problemas que já se haviam feito sentir na Zona Euro – especialmente nos estados de sua periferia – e, de igual forma, debruça-se sobre as alternativas fiáveis para dar-lhes a volta.

Nesse cenário, considerando-se que o aumento de tributos não é uma alternativa policamente aceitável – seja no Brasil, seja na União Europeia –, o foco dos debates sobre como reduzir os défices orçamentais recai necessariamente na apreciação da despesa pública, trazendo à tona a questão de como limitá-la.

A alocação dos recursos públicos, tal qual qualquer outra alocação de recursos, importa na priorização de certo conjunto de investimentos e despesas em detrimento de outros, na medida em que os primeiros são escassos e de crescimento limitado, enquanto as procuras às quais se destinam e que os consomem, por outro lado, são exponenciais e tendencialmente infinitas.

Nas sociedades modernas e democráticas, as escolhas político-teóricas que acarretam na afetação prática do acervo do Estado devem necessariamente ser participativas, condição que, na prática, implica sejam precedidas de deliberação formal e juridicamente padronizada nas instâncias representativas competentes.

É, pois, no contexto de Estados submetidos ao *rule of the law* que o direito assume a importante missão de ser simultaneamente o instrumento e o limitador do exercício da vontade política. Se antes, no campo das despesas públicas, se dava prevalência à primeira função – ou seja, às normas a serem observadas para a realização do uso dos dinheiros do Estado –, ganha cada vez mais relevância a segunda perspectiva – centrado na delimitação dos mínimos e máximos a serem observados pelas decisões do legislador.

Nas palavras de William Feather “*a budget tells us what we can't afford, but it doesn't keep us from buying it*”. Por isso, a normatização jurídica das finanças nacionais tem que estar cada vez mais atenta com a adequação das despesas públicas ao contexto macroeconómico em que se vive, e não mais apenas focada nos aspetos formais da dos processos de orçamentação – cuja importância não se nega ou diminui.

A respeito dessas questões é que se pretende debruçar a presente dissertação. Por meio de revisão doutrinal e da colocação de questões atuais e pertinentes ao tema, o objetivo é que,

ao fim, possa-se ter um sucinto panorama daquele que seja o papel contemporâneo do direito na boa alocação dos recursos públicos; e isso no contexto comparado das realidades do Brasil e da União Europeia. Para tanto, a pesquisa sugerida seguirá, mormente, os métodos (i) dialético – porquanto se realizará contraponto entre doutrinas diversas acerca dos temas em apreço – e (ii) analítico-descritivo, porque se estudarão as políticas e medidas adotadas nos âmbitos brasileiro e europeu.

Desde logo ciente de que ambas as partes inserem-se em contextos institucionais, jurídicos, políticos, económicos e sociais muito distintos, esclarece-se que o objetivo não é o de equipará-las de qualquer modo. Ao contrário, o que se buscará entender é como as instituições da União Europeia têm lidado juridicamente com as múltiplas realidades e os respetivos desafios fiscal-orçamentais¹ dos seus Estados-Membros – sobretudo aqueles pertencentes à União Económica e Monetária –, a fim de poder-se divisar, ao fim, em que medida as políticas que vêm sendo implantadas no Brasil guardam semelhança com as práticas europeias, de que forma dialogam e em que medida os objetivos e resultados esperados de ambas podem ser comparados.

Em um mundo economicamente global, é cada vez mais natural que países e instituições aprendam com as experiências uns dos outros, compartilhando ideias e meios mais integrados de tratamento das crises que são, também, globais. Com isso em mente é que se buscará entender como o controlo jurídico dos défices públicos tem-se tornado um mecanismo de sustentabilidade económica nas realidades brasileira e europeia.

1. O PAPEL DO DIREITO NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

1.1. Entre Direito e Economia

Falar em finanças públicas é falar acerca das escolhas de um Estado em como e quando gastar os recursos arrecadados da sociedade que governa. Tendo em conta essa premissa e uma vez que todo Estado é uma ordem jurídica (KELSEN, 1999, p. 200) e toda prescrição de conduta é uma norma (KELSEN, 1999, p. 7), deduz-se que um planeamento estatal de metas a atingir e sua subsequente orçamentação – conversão em orçamento público – nada mais são

¹ No âmbito do direito brasileiro, o termo “*fiscal*” é empregado em um sentido mais próximo àquele que decorre da “*fiscal law*” anglo-saxónica, diferindo, portanto, da aceção que tem no jargão jurídico português – no qual está relacionado com “*tributário*”, ficando restrito aos impostos. Em vista disso, a fim de se evitar qualquer confusão terminológica, optou-se pela sua supressão sempre que possível. Fica, contudo, ressalvado que, mormente quando expresso em títulos legais, normas e doutrinas brasileiras, o termo reveste-se dessa conotação mais alargada – ou seja, não limitada aos tributos, mas ampliada a tudo que diz respeito a despesas, receitas, dívidas, taxações e afins.

do que a materialização de um *dever-ser* politicamente engendrado e juridicamente concretizado. A subsequente despesa que é gerada, por sua vez, repercute de forma económica – dentre outras – no mundo.

Partindo-se do conceito de que todo fenómeno social é total (SANTOS *et al.*, 2014, p. 7) e considerando-se que as repercussões jurídica e económica das finanças públicas são de elevada importância, pode dizer-se que a apreciação científica da matéria por ambas as disciplinas é necessária, senão mesmo imperiosa.

Nesse sentido, destaca-se desde logo que cada qual tende a observar as finanças estatais a partir de uma perspectiva própria e de acordo com critérios determinados. Segundo Paulo Trigo Pereira, os juristas tendem a prosseguir uma análise centrada na ótica da equidade², enquanto os economistas preocupam-se mais com a eficiência e a liberdade³; daí dizer-se que “*esta diferente hierarquização dos critérios normativos, assim como a percepção do eventual conflito entre eles é, pois, uma das fontes de divergência*” (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 9).

A partir da dimensão ontológica kelseniana (KELSEN, 1999, p.2), considerando-se que a tendência jurídica de primazia pela busca de justiça é o *dever-ser* – vinculado ao sentido dos atos –, ao passo que as preocupações de ordem económica com a eficiência e a equidade são o *ser* – representativo da realidade naturalmente posta –, é possível afirmar que, nas discussões concernentes à interpretação das finanças do Estado e seu planeamento, também se manifesta, em maior ou menor medida, o dualismo incontestável entre aquilo que é e o que se pretende seja (KELSEN, 1986, p.77).

Retrocedendo-se, entretanto, da estanqueidade pura de Kelsen⁴ para uma visão kantiana do dualismo entre *ser* e *dever-ser* – sob a ótica das razões prática e teórica que, para este último, respetivamente, representam –, tem-se que a dimensão do *ser* é a fenomenologia das

² Conforme a lição de PEREIRA *et al.* (2012, p.7), “[...] a análise da equidade visa determinar os efeitos da distribuição da carga fiscal e dos benefícios da despesa pública no bem-estar social. Embora não haja uma concepção única do que constitui o bem-estar de uma sociedade, isso não significa que não seja possível analisar de forma objectiva as opções que se colocam ao equacionar a questão da justiça social”.

³ Ainda segundo PEREIRA *et al.* (2012, pp. 8-9), “[e]ficiência, no seu sentido económico mais simples, significa afectar os recursos económicos de forma óptima, no sentido de que não é possível melhorar o bem-estar de um agente económico sem que seja através da diminuição do bem-estar de outro. Isso passará, necessariamente, por dar às pessoas aquilo que elas pretendem, quando defrontam os custos privados e sociais das várias opções que têm à sua disposição. [...] liberdade (negativa) [...] significa que o indivíduo deve reter uma esfera de autonomia imune à intervenção coerciva do Estado, ou seja, que deve haver limites às possibilidades de intervenção deste. Isto aplica-se a domínios muito diversos, sobretudo naquilo que se costuma designar por actos privados”.

⁴ Que, ressalte-se, tem como objetivo maior da “pureza” de sua teoria a demarcação das fronteiras da ciência do Direito, e não propriamente uma pretensão isolacionista – que muitas vezes é-lhe equivocadamente atribuída – de tudo o quanto seja jurídico, em negação às influências políticas que permeiam o Direito.

inexoráveis leis universais postas ao Homem, ao passo que o *dever-ser* é o imperativismo moral e aprioristicamente expetado do agir (KANT, 1985, pp. 471-472).

A partir desse entendimento, percebe-se que apenas o que é – ou seja, a razão prática – pode ser cognoscível, pois “[n]ão podemos perguntar o que deverá ter um círculo; mas o que nele acontece ou que propriedades este último possui” (KANT, 1985, p. 472).

E qual a relevância dessas digressões para o estudo aqui proposto? Cuida-se epistemicamente relevante o esclarecimento *prima facie* de que, no campo das finanças públicas, o Direito (Financeiro) somente poderá corresponder à expectativa social de melhoria geral da qualidade de vida uma vez que saia do claustro teórico da sua pretensa pureza científica para dialogar de forma racional e prática com a fenomenologia económica que, ao fim e ao cabo, é inexorável.

1.2. As funções de afetação, distribuição e estabilização: o Estado na economia

No que respeita às funções interventivas desempenhadas pelo Estado na seara económica, é deveras consensual na doutrina⁵ a aceitação da categorização tradicional musgraviana⁶ em três grandes espécies tipológicas, quais sejam: i) afetação de recursos; ii) distribuição de rendimentos; e iii) estabilização macroeconómica. As finanças públicas, consubstanciadas na política orçamental de arrecadação de receitas e realização de despesas, representam um dos principais instrumentos⁷ do Estado para a consecução desses objetivos.

A afetação consiste na atividade do setor público que busca maximizar o bem-estar da população a partir do uso eficiente⁸ de recursos escassos (FERNANDES, 2008, p. 18). Está associada à microeconomia e visa a corrigir as chamadas falhas de mercado – que, na prática, traduzem situações bastante diversificadas (CABRAL; MARTINS, 2016, p. 21).

Trata-se de cuidar da adequação na alocação e no acesso a bens públicos, do controlo de externalidades negativas, da correção de mercados não perfeitamente concorrenciais, da existência de informações assimétricas e os problemas de seleção adversa e risco comportamental, além das crises de desemprego e de factores de produção (FERNANDES, 2008, p. 21). Dá-se através do provisionamento de bens públicos coletivos, da correção de

⁵ Nesse sentido, assinalam-se as perspetivas de, dentre outros, PEREIRA *et al.* (2012) e CABRAL; MARTINS (2016).

⁶ Sobre o tema, cita-se aqui, dentre tantas, a obra original: MUSGRAVE (1959).

⁷ Por fugir ao escopo deste trabalho, não se tratará, aqui, da política monetária, da regulamentação estatal das atividades económicas e das demais intervenções diretas e indiretas que, ao lado e para além das finanças públicas, complementam o quadro das formas do Estado de corrigir desequilíbrios do livre mercado e satisfazer as necessidades coletivas (FERNANDES, 2008, p. 17).

⁸ Remete-se aqui à doutrina de PEREIRA *et al.* (2012, já exposta na nota de rodapé 2).

comportamentos naturais de agentes económicos – pela cobrança de impostos ou concessão de subsídios – e das atividades regulamentadoras (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 12).

Já por distribuição de rendimentos entende-se o conjunto de práticas orçamentais por meio do qual se realiza uma correção dos “*resultados da repartição primária dos rendimentos resultantes do funcionamento da economia*” (CABRAL; MARTINS, 2016, p. 26). É a função mais altruísta das três e, por isso mesmo, aquela mais adequada para a realização da equidade⁹, representando, ainda, importante instrumento governamental de manutenção da paz social (FERNANDES, 2008, pp. 22-23). Dá-se mormente por meio de duas lógicas distintas de intervenção, que correspondem ou à redistribuição direta de renda – seja por tributação, seja subsídio – ou ao provimento de serviços e equipamentos públicos (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 13).

Por fim, há a estabilização macroeconómica que, ao contrário da função de afetação correlacionada com aspetos da microeconomia, consubstancia-se em um conjunto de ferramentas de inspiração keynesiana para suavizar os efeitos e as flutuações dos ciclos económicos, tornando-os mais moderados e previsíveis (CABRAL; MARTINS, 2016, p. 42). Manifesta-se principalmente por meio da balança de pagamentos, das taxas de câmbio e juros e do tamanho das despesas, sistematizando-se em instrumentos discricionários e automáticos – conforme sejam de adoção deliberada ou não pelas autoridades económicas¹⁰ (FERNANDES, 2008, p. 24).

Traçado esse panorama moderno das perspetivas interventivas do Estado na ordem económica, não é despiciendo debruçar-se brevemente sobre o histórico por trás dessa evolução que, ao fim, reflete a constante busca pelo *bem-estar social* e impacta diretamente a forma como são feitas as escolhas públicas.

1.3. Um olhar histórico sobre a sistematização das finanças públicas

A dedicação ao estudo e à sistematização do conhecimento no âmbito das finanças públicas, com subsequente incorporação à dinâmica governamental de certas lógicas que, hodiernamente, mereceriam a alcunha de *boas práticas* administrativas, remete ao

⁹ Acerca da equidade e da função redistributiva, vide FRIEDMAN (1962).

¹⁰ Segundo a lição do autor: “*Os instrumentos utilizados com esse propósito sistematizam-se em dois tipos: discricionários e automáticos. Os primeiros existem quando as medidas adoptadas para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos resultam de deliberações expressas, sem as quais não existiriam e, portanto, sem elas não haveria intervenção; quanto aos segundos são os que correspondem ao funcionamento dos estabilizadores automáticos incorporados no tecido económico e que entram imediatamente em acção verificada que seja a ocorrência de determinadas circunstâncias, sem qualquer necessidade de deliberações expressas por parte das autoridades económicas*” (2008, p. 24).

cameralismo¹¹. Na sequência do grande *boom* de nações germânicas independentes estabelecidas com a Paz de Vestfália em 1648, os cameralistas – envolvidos academicamente e profissionalmente com a administração dos *Länder* pelo menos desde o início do século XVI – consolidaram a ciência do *Kammer*¹² no ano de 1727, na Universidade de Halle.

Preocupados com questões administrativas, económicas, estratégicas e jurídicas, os cameralistas tinham por principal objetivo a manutenção da estabilidade e viabilidade dos Estados, independentemente de seus regimes de governo. Sob essa perspectiva utilitarista, a pedra angular do sucesso consistia no asseguramento da prosperidade, por meio de um progresso económico regular e constante, uma vez que um Estado com um fluxo crescente de pessoas, bens e serviços era muito mais propenso a sobreviver no incerto quadro político e militar da época (BACKHAUS; WAGNER, 2004, p. 4).

Esse modelo, pois, enxergava o Estado como um ator económico – ou uma grande empresa –, ao qual incumbia a exploração precípua dos recursos naturais de seu território, bem como o patrocínio de atividades económicas lucrativas; a tributação, por sua vez, consistia em uma forma residual de financiamento da despesa pública¹³. Assim, em termos contemporâneos, pode-se dizer que priorizavam a opção por receitas de ordem patrimonial, em detrimento daquelas de natureza tributária¹⁴.

Essa construção, entretanto, refletia o contexto do século XVIII das disputas teóricas entre Justi e Smith, acerca de qual deveria ser a forma adequada de financiamento do Estado. Enquanto o primeiro entendia que, idealmente, o Estado não deveria taxar seus súbditos em

¹¹ Para um estudo acerca do cameralismo, consulte-se WAKEFIELD (2005).

¹² Dados históricos segundo BACKHAUS; WAGNER, (2004, pp. 3-4). Ainda de acordo com a lição dos autores, “*the term cameralist derives from camera or kammer, and refers to the room or chamber where the councillors to the king or prince gathered to do their work*” (2004, p. 4).

¹³ “*The cameralists’ general predisposition against taxation as an instrument of public finance reflects an orientation that the state acts as a participant within the economic order. Individuals had their property and the state had its property. The state should be able to use its property to generate the revenues required to finance its activities. Or at least those enterprise revenues should support the major portion of state activity. Some of the cameralists argued that taxes should be earmarked for the support of the military, while all activities concerned with internal development should be financed from the prince’s net commercial revenues. In any case, the state’s enterprises were to be the primary source of revenue for the state. It was understood that the state would have significant expenses associated with its activities. These expenses, however, were not to become drains upon the private means of subjects. They were to be met from the lands and enterprises that constituted the state’s property*” (BACKHAUS; WAGNER, 2004, p.5).

¹⁴ Conforme classificação contida na obra de CABRAL; MARTINS (2016, p. 154): “[c]omo nos é explicado por FRANCO (*ob. cit.*: 51), as receitas patrimoniais são as ‘que resultam da administração do património do Estado ou da disposição de elementos do seu ativo e que não tenham carácter tributário’. De entre as receitas patrimoniais, o mesmo autor diferencia entre as receitas do património e as receitas de disposição patrimonial. As primeiras são as que resultam da normal administração do património, seja ela património imobiliário ou mobiliário. As receitas de disposição patrimonial são as que resultam de oneração ou alienação desse mesmo património. As receitas tributárias, por seu turno, são as receitas provenientes da cobrança de tributos (impostos, taxas e contribuições financeiras)”.

absoluto, sustentando-se apenas com os proventos de suas atividades económicas, Adam Smith considerava que a tributação deveria ser a forma exclusiva de financiamento do Estado, que estaria totalmente fora do mercado em um ambiente ótimo de livre concorrência¹⁵.

A ótica cameralista, portanto, consubstanciava uma *abordagem teórica da escolha* sobre o fenómeno das finanças públicas, na medida em que esse se dava numa lógica de escolhas ótimas de um soberano (usualmente absoluto)¹⁶. Com o avanço das democracias no século XIX o cameralismo foi sucedido pela *Staatswissenschaften* e as tradições financistas de Edgeworth e Wicksell; enquanto o primeiro prosseguiu na teorização das finanças como escolha – agora da sociedade, com uma perspectiva utilitarista de busca do *bem-estar social* ao melhor custo-benefício tributário –, Wicksell enveredou pela definição dos fenómenos jurídico-financeiros não como produtos da maximização das escolhas de um governo, mas sim da interação de atores sociais que pertencem simultaneamente ao mercado e à estrutura estatal, conformando, com isso, um sistema contratual no qual há, em maior ou menor medida, exploração de uns pelos outros¹⁷. Trata-se, na definição de BACKHAUS; WAGNER (2004, p. 9), de uma *tradição cataláxica*¹⁸ na medida em que “*those phenomena arise through interaction among people, the very same people as who interact with one another within the market economy*”.

Em um contexto pós-cameralista e democrático, importa ter em conta essa mudança dos paradigmas das finanças públicas – de súbditos, passa-se a falar em cidadãos; de uma vontade dirigista do Governo, alcança-se a multitude de vontades e exigências dos setores sociais; da estanqueidade entre público e privado, chega-se à fluidez imbricada dessas dimensões que são, em verdade, partes de um todo. Daí postularem PEREIRA *et al.* (2012, p. 39) que as finanças públicas modernas devem manifestar quatro características imprescindíveis: *i*) sustentabilidade, a significar défices públicos controlados e intertemporalmente estáveis; *ii*) empenho significativo de despesa para uma melhor afetação dos recursos e do crescimento económico, aliada a despesas promotoras de equidade e justiça social; *iii*) limitação do financiamento das despesas correntes apenas a receitas correntes (preferencialmente

¹⁵ Para maior aprofundamento acerca das divergências entre os modelos de Justi e Smith, vide BACKHAUS; WAGNER (2004).

¹⁶ BACKHAUS; WAGNER (2004, p. 6)

¹⁷ BACKHAUS; WAGNER (2004, pp. 8-9)

¹⁸ Acerca da Catalaxia, teoria económica sistematizada por Ludwig von Mises no âmbito da Escola Austríaca, leciona HAYEK (1998a, pp. 108-109) que “*we can form an English term catalaxy which we shall use to describe the order brought about by the mutual adjustment of many individual economies in a market. A catalaxy is thus the special kind of spontaneous order produced by the market through people acting within the rules of the law of property, tort and contract*”.

tributárias), com emprego de crédito apenas para despesas de capital; e *iv*) atuação sinérgica entre a seara administrativa direta do Estado e seu braço mercadológico – o setor público empresarial.

Uma das principais controvérsias que surge desse cenário, porém, é ainda muito próxima daquela já travada entre Justi e Smith e respeita exatamente ao peso que o Estado deve ter na economia para cumprir adequadamente as suas funções. Apesar de essa ser uma discussão de cariz inequívoca e substancialmente político, acha-se diretamente vinculada ao direito e à economia – tanto porque repercute nessas searas quanto porque é por elas afetada.

1.4. A busca do bem-estar social e o dilema das escolhas públicas

As questões acerca de um menor ou maior Estado – ou, ainda, de um Estado mínimo ou de um Estado de bem-estar, respetivamente – dão-se a partir de uma abordagem normativa das já referenciadas funções estatais na economia (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 31), sob uma perspectiva de *dever-ser*. É imperioso, porém, que se olhe para o plano do *ser*, a fim de que se possa constatar se – e em que medida – o Estado efetivamente prossegue o interesse público e quais são as amarras jurídicas que podem garantir essa persecução, independentemente do modelo (mínimo ou alargado) adotado.

Se é da teoria hobbesiana do século XVII que advém a imagem do Estado Leviatã¹⁹, é com Geoffrey Brennan e James Buchanan que se constrói a ideia de um Estado Leviatã fiscal, que tende a constantemente aumentar e maximizar os tributos (BACKHAUS; WAGNER, 2004, p. 6)²⁰. A partir desse cenário extremo de um monstro arrecadador e corruptor do interesse público – em detrimento da arrecadação –, surge a definição daquilo que seria, em um contexto de ausência de limites, o *Estado imperfeito*, que, por isso mesmo, deve ser contido por amarras jurídicas (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 31).

Seja com o corte de suas garras ou com a domesticação de sua índole²¹, é consenso que o Leviatã precisa ser controlado e limitado, de forma a assegurar tanto as liberdades

¹⁹ A analogia ao monstro marinho bíblico e mitológico conhecido por Leviatã foi estabelecida por Thomas Hobbes (2002) em seu clássico homónimo da filosofia política, no qual racionaliza a tendência dos Estados Modernos a crescerem incessantemente.

²⁰ Em igual sentido, PEREIRA *et al.* (2012, p. 34).

²¹ Para BACKHAUS; WAGNER (2004, p. 6), “while the leviathan of the Bible lived in the sea, it is easy enough to imagine it as living on the land. Smith’s maxims for taxation are a recipe for living with the leviathan by doing such things as clipping the beast’s nails and filing its teeth. A beast it will always be, and the objective of tax maxims should be to limit the damage the beast causes. Justi’s maxims for about the primacy of enterprise revenues and taxation as a last resort measure represent a contrary intellectual orientation that would seek to domesticate the beast. Whether it is actually possible, or the extent to which it is possible to domesticate the beast is a different matter that has occupied a good number of scholars, fiscal and otherwise”.

individuais quanto a justiça social. Longe de ser uma equação trivial, o que se verifica, de facto, é que não apenas se trata de uma análise bastante cinzenta como mesmo variável de acordo com o país a que se aplique.

Segundo ensina Adolph Wagner²², o Estado sempre tende, no longo prazo, a expandir suas despesas de forma proporcionalmente maior ao crescimento económico do mesmo período, porquanto sempre que o PIB aumenta, aumenta a necessidade de que o Estado: “*a) assumam mais funções administrativas; b) forneça um número crescente de bens e serviços de índole social e cultural; [e] c) implemente mais controlos administrativos e burocráticos que garantam o adequado funcionamento do mercado*” (FERNANDES, 2008, p. 38). Daí haver enunciado em 1880 a Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais²³, com o seguinte conteúdo: “[*ã*] medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre com taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país” (GIACOMONI, 2010, p. 7).

Simultaneamente, reconhece-se que tal expansão cedo ou tarde esbarra no ponto de resistência dos contribuintes, bem como se relaciona diretamente com o desenvolvimento social – ocorrendo, por regra, apenas nos países em vias de desenvolvimento e desenvolvidos (sobretudo), e não naqueles classificados como pobres –, impactando tanto mais quanto maior seja a participação do setor público na economia (FERNANDES, 2008, p. 38).

Diante do invariável esgotamento da expansão da capacidade arrecadatória, pois, é logicamente imperativo que haja uma limitação proporcional ao crescimento da despesa – sob pena de violar-se o postulado de equilíbrio das despesas correntes em face das receitas correntes – que, por sua vez, deve ocorrer por meio de normas jurídicas dotadas, preferencialmente, de natureza reforçada – que se caracterizam por uma maior dificuldade procedimental de reforma (ao passo que demandam a participação de uma maior quantidade de atores políticos)²⁴.

Para além da discussão acerca da limitação da despesa – e mesmo em decorrência dela – há de se ter em conta a questão relativa a como e onde devem ser empregados esses escassos recursos do Estado. A realidade aponta para o facto de que nem sempre o governo consegue

²² *Apud* FERNANDES (2008).

²³ Vulgarmente referenciada como *Lei de Wagner*.

²⁴ Nesse sentido, FEIO (2015, pp. 173-175) e PEREIRA *et al.* (2012, pp. 37-38).

adequar da melhor maneira possível os recursos de que dispõe de forma eficiente e equânime, mormente porque, muitas das vezes, essas duas condições são mesmo contraditórias entre si²⁵.

Levada em conta essa possibilidade de *fracasso do governo*²⁶ e considerando-se que no cenário democrático as escolhas públicas são o resultado da articulação de um conjunto de escolhas privadas de determinados atores políticos que prevalecem sobre outros atores políticos também detentores de seus respectivos interesses privados²⁷, conclui-se que o processo de formação das escolhas públicas caracteriza-se por ser um controverso terreno de embate social que, se não submetido a certa regulação, pode representar impactos irreversíveis para a prossecução do interesse público.

Em um cenário de crescimento demográfico combinado com uma constante busca das populações pela maximização de seus benefícios individuais, o resultado é o esgotamento natural dos bens coletivos – ou de acesso público –, naquilo que Hardin intitulou em 1968 de *tragédia dos comuns*²⁸. Isso porque, ao contrário do que se verifica com os bens privados, os recursos comuns tendem a ser explorados de forma máxima e limítrofe por seus utentes, na medida em que os benefícios extraídos ultrapassam o custo individual (direto ou indireto) que representam; em síntese, “*a liberdade [ou: a falta de limites] nos comuns conduz à ruína de todos*” (FERNANDES, 2008, p. 8), pelo que se pode concluir que a limitação do acesso aos recursos (bens e serviços) públicos é medida que se impõe.

A decisão política da qual resulta o grau em que essa limitação é imposta, por sua vez, consubstancia-se no ponto fulcral da escolha coletiva e, a fim de que permita o atingimento daquilo que idealmente esteja mais próximo do *interesse público*, deve também, por seu turno, ser conformada através de um processo formalmente estabelecido (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 91).

A forma jurídica do processo de tomada de decisões políticas, destarte, define as fronteiras das hipóteses de conflitos de interesses privados, com vistas a assegurar sempre um mínimo para tudo aquilo que a norma fundamental²⁹ da sociedade tenha caracterizado como *interesse público*, ao mesmo tempo em que mantém a margem de discricionariedade para opções políticas dos diversos atores do Estado.

²⁵ Acerca dos conflitos potenciais entre eficiência e equidade, vide PEREIRA *et al.* (2012, pp. 79-84).

²⁶ Terminologia em conformidade com a aceção de PEREIRA *et al.* (2012, p. 91).

²⁷ BACKHAUS; WAGNER (2004, p. 9). Questão abordada no tópico “Um olhar histórico sobre a sistematização das finanças públicas”.

²⁸ Vide *op. cit.*, HARDIN (1968).

²⁹ Termo aqui utilizado na aceção kelseniana (KELSEN, 1999).

No campo das regras de tomada de decisão, enquanto a escola da teoria da escolha pública centra-se no rastreamento da racionalidade e na modelização dos comportamentos dos atores políticos, os adeptos da teoria da escolha social focam-se nas propriedades procedimentais dos regimes democráticos para, determinando as instabilidades e contradições possíveis a partir da aplicação de um único modelo, estabelecer as combinações necessárias para o atingimento de um melhor resultado (PEREIRA *et al.*, 2012, pp. 91-92).

A fim de tentar determinar um conjunto de regras que permitisse a convergência das preferências individuais na escolha pública mais próxima do interesse público ideal, Kenneth Arrow estabeleceu cinco critérios a serem satisfeitos para o cumprimento desse desiderato³⁰ para, em sequência, demonstrar que não há – nem pode haver – um processo que os concilie concomitantemente. Daí ter concluído que, sempre, qualquer que seja a regra – ou o conjunto de regras – adotada, ao menos um dos critérios de uma escolha coletiva que seja atenta ao interesse público restará violado, no resultado que ficou conhecido como o *teorema da impossibilidade de Arrow* (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 100; FERNANDES, 2008, pp. 252-254).

Os estudos de Arrow, que encerraram mais de duzentos anos de empreitadas académicas para a conformação de uma regra de decisão política ideal, trouxeram à tona duas importantes conclusões: “[a] primeira é que não há regras perfeitas. A segunda é que não é possível tecer juízos de valor ético sobre o que é o bem-estar social, partindo apenas da hipotética observação do bem-estar de cada indivíduo na sociedade” (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 100). Na esteira desses fundamentos, dir-se-á, por seu turno, que, dentre os cinco critérios, aquele mais facilmente suplantável – seja porque mais improvável de se efetivar nas arenas políticas reais, seja porque menos impactante negativamente na prossecução do interesse público – é o da independência das alternativas irrelevantes (*idem*, p. 101).

Isso significa assumir que as escolhas públicas são multidimensionais – ou seja, compõem-se de mais de uma variável que, por sua vez, são deliberadas de forma simultânea a partir de diferentes decisões. Nesse contexto, o que se esperaria seria uma instabilidade

³⁰ Apud PEREIRA *et al.* (2012, p. 99): “O critério de melhoramento de Pareto (P) estabelece que se todos os indivíduos, dentro de um leque de várias alternativas, preferem uma alternativa X a uma Y então a escolha colectiva deve ser X. O critério da não existência de um ditador (ND) estabelece que pelo facto de um certo indivíduo i ter uma determinada preferência, isto não pode significar, obrigatoriamente, que essa venha a ser a escolha colectiva, mesmo quando todos os outros preferem outra proposta. O critério da racionalidade (R) é o critério da transitividade da escolha colectiva, isto é, não se deve admitir situações como as do paradoxo de Condorcet acima descrita. O critério do domínio irrestrito das preferências (U) diz que deve ser admitido todo e qualquer tipo de preferências e de ordenações das propostas/candidatos, isto é, não se deve restringir o domínio das preferências dos indivíduos. Finalmente, a independência de alternativas irrelevantes (I) estabelece que na escolha de Y contra Z, só deve interessar a forma como as pessoas hierarquizam Y em relação a Z, e não deve interessar a forma como valorizam, por exemplo, a proposta X que, neste caso, é irrelevante”.

decorrente da necessidade de formação de coligações para o atingimento de maiorias aptas a aprovar escolhas, que dependeriam, contudo, das habilidades negociais dos envolvidos. Na prática, entretanto, essa instabilidade não é percebida e, ao revés, as instituições democráticas acabam por funcionar com certa estabilidade³¹. A razão disso está precisamente na existência de representações parlamentares – que reduzem os votantes e, por consequência, os negociadores – agrupadas em partidos políticos – os quais, entretanto, conformam coligações altamente disciplinadas a partir de objetivos próprios e regras internas (PEREIRA *et al.*, 2012, pp. 114-115).

O que se extrai de tudo isso – e que acaba por se relacionar com o objeto de estudo da já mencionada teoria das escolhas públicas – é que, a fim de restringir o poder dos parlamentos para determinar livremente os interesses públicos a serem prosseguidos pelo Estado, as normas fundamentais de democracias tendencialmente alargam o rol dos interesses coletivos mínimos – juridicamente chamados de direitos fundamentais –, num movimento que termina por ser reforçado pela atuação da burocracia administrativa governamental que, por sua parte, quer sempre assegurar para si o máximo possível de recursos para a sua atuação – ainda que não inteiramente necessários –, numa lógica de maximização de *status* (FERNANDES, 2008, p. 280).

Desses interesses não necessariamente convergentes – proteção de minorias, por um lado, e maximização de *status* da máquina administrativa, por outro – resulta uma mesma tendência, qual seja: a limitação considerável da margem de disposição dos recursos próprios do Estado (denominadamente, as receitas correntes) pelas instâncias legislativas. Um Estado grande – porque aprioristicamente garantidor de muitos direitos sociais –, embotado de um rol de interesses públicos indisponíveis bastante expressivo, comprime a margem de discricionariedade dos parlamentos de gastar sem expandir a base tributária que, por sua vez, submetidos a grupos de pressão e à necessidade de se reelegerem (BUCHANAN, 1999, pp. 93-95), acabam por caminhar para a alternativa do endividamento³².

³¹ A arena política, por sua vez, encontra-se também sujeita aos grupos de pressão que se organizam no âmbito da sociedade. Para um panorama acerca dessa discussão, que não será trazida neste trabalho por concisão, vide a lição de FERNANDES (2008, pp. 256-279).

³² Nesse sentido, assevera FERNANDES (2008, p. 289) que “*as democracias têm uma tendência inata, natural, e incontrariável, fora do normativo constitucional, para gerar défices, e os motivos [...] são: (1) a função objetivo dos políticos é a sua reeleição; (2) o desejo dos eleitores de maximizarem os benefícios líquidos que auferem do Estado consubstanciados na máxima produção de bens e de serviços com minimização da tributação; (3) a autoridade dos políticos para gastarem sem tributar; (4) a falta de incentivos sentida por qualquer governo para ser fiscalmente responsável dada a impopularidade das medidas necessárias e a potencial rotatividade das administrações decorrentes de eleições periódicas em datas pré-definidas que não asseguram a continuação das políticas de contenção pelos governos seguintes. Logo, as democracias tendem a*

Esse *modus operandi*, entretanto, encerra em si a nociva obliteração da noção da sociedade acerca do real custo dos serviços públicos, que, naturalmente já percebidos de forma diluída em razão da *tragédia dos comuns*, passam a ter seu *custo de oportunidade* completamente esquecido ao desvincularem-se totalmente da arrecadação tributária para serem financiados por dívida pública.

A alternativa para esse movimento quase inercial dos Estados democráticos passa obrigatoriamente pelo reconhecimento de que “*a decision to spend publicly implies a decision to tax, and a decision to tax implies a decision to spend*” (BUCHANAN, 1999, p. 96), facto que, entretanto, conduz à necessidade de restrições jurídicas – normalmente constitucionais – ao crescimento da dívida pública, ou do incremento da despesa sem a respectiva contrapartida tributária³³.

1.5. Considerações fundamentais acerca do orçamento

O orçamento público é o instrumento jurídico por meio do qual são previstas as receitas e fixadas as despesas autorizadas para o período financeiro ao qual respeita (RIBEIRO, 1989, p. 46). Não obstante sua natureza formalmente normativa, pertence também às searas da economia e da política, na medida em que se presta tanto a preconizar estimativas económicas (de receitas e despesas) quanto a formalizar o debate político acerca da tomada de decisão das escolhas públicas³⁴.

A verdade é que todo orçamento estatal reflete um programa de governo ou governação previamente deliberado no parlamento, no contexto do que FEIO (2015, p. 54) chama de “lógica de reciprocidade subjacente”. É dizer, “*o orçamento não é a origem ou a causa da política, mas a expressão e passo para a operacionalização de opções políticas com resultados financeiros, seja no lado da despesa ou das receitas*” (*idem, ibidem*).

gastar e a não tributar! Portanto, são incapazes, por si mesmas, de controlar os défices e a acumulação de dívida pública”.

³³ Como se pode concluir logicamente, essa restrição do endividamento pressionaria ainda mais os parlamentos de Estados garantidores já acuados pelas elevadas despesas obrigatórias, a ensejar, provavelmente, a eclosão de conflitos sociais. Essa perspectiva será abordada neste trabalho.

³⁴ Segundo a sistematização de CABRAL; MARTINS, o Orçamento de Estado (OE) “*é uma previsão; o OE é uma autorização. A estes dois elementos aparecem, por seu turno, associadas as duas principais funções que um orçamento geralmente ostenta. Ao elemento ‘previsão’ associam-se as funções económicas do OE; ao elemento ‘autorização’ associam-se as funções jurídicas e políticas do OE*” (2016, pp. 265-266). Em mesmo sentido, PEREIRA *et al.* (2012, p. 413).

Da visão clássica advém ainda o entendimento do orçamento como elemento dos freios e contrapesos de Montesquieu³⁵, na medida em que é caracterizador de um relacionamento interinstitucional entre Legislativo e Executivo que necessariamente forma uma cooperação assente em um ciclo de quatro fases: i) iniciativa governamental seguida de discussão parlamentar; ii) direito de emenda ou alteração pelo legislativo; iii) execução pelo governo; e iv) controlo parlamentar através dos mecanismos de prestação de contas (FEIO, 2015, p. 60; PEREIRA *et al.*, 2012, p. 415).

Já sob uma perspectiva moderna e considerando-se a *ratio* económica do orçamento, tem ganhado relevo – a par da tradicional aferição da legalidade financeira – a *boa gestão* (COSTA, 2013, p. 53). A atuação racional do Estado implica numa gestão atenta aos primados de economia, eficiência e eficácia, aos quais se deve juntar a *responsividade*, de forma a garantir-se um quadro de *value for money*³⁶.

Com isso, observa-se uma transição do modelo em que o orçamento é fundamentalmente um instrumento de controlo do Legislativo sobre o Executivo para um cenário no qual o programa orçamental surge como um plano de ação financeira do Estado, originalmente político, que impacta diretamente o funcionamento da ordem económica (FEIO, 2015, p. 63).

No quadro de uma máquina administrativa cada vez maior e de Estados mais presentes na economia, ganham expressivo relevo as dimensões autorizativa e responsiva do orçamento (FEIO, 2015, p. 70). Estando ambas insertas na lógica fiscalizadora do parlamento sobre a execução levada a cabo pelo governo, tem-se que a primeira deve ser entendida como reflexo da preocupação com a liberdade individual dos contribuintes e a manutenção da legalidade tributária *stricto sensu* – ao Executivo só é dado arrecadar e gastar aquilo que autorizado –, enquanto a segunda concerne à necessidade de *accountability* da boa gestão dos recursos empenhados – que não apenas devem estar de acordo com a opção político-ideológica das escolhas públicas deliberadas como igualmente alinhadas às funções de afetação, distribuição e estabilização do Estado na economia.

³⁵ Sobre o sistema de freios e contrapesos no âmbito de três poderes e a ideia de que apenas o poder freia o poder, vide MONTESQUIEU (1748).

³⁶ Ainda segundo a lição de COSTA (2013, p. 54), “alguns autores destacam, com pertinência, a indispensabilidade da *responsiveness* para a garantia do *value for money*, na medida em que só é gerado valor público quando ‘as atividades desenvolvidas atendem a uma finalidade valorizada pelo público’. Deste modo, a *responsiveness*, intimamente ligada aos princípios democrático e republicano, ao invés de representar um entrave ao bom desempenho da administração (incluindo na sua vertente financeira) constitui um elemento imprescindível para assegurar que a afetação de dinheiros públicos resulta num incremento de utilidade social, e não em mero desperdício (o que pode suceder, portanto, mesmo quando são observados quer os critérios de estrita legalidade, quer os tradicionais critérios técnicos de boa gestão)”.

Mas, como já mencionado alhures, em um contexto económico inexorável onde os recursos são escassos, nem sempre a simples existência de uma vontade política de gastar – ainda que orçamentada –, pode ser suficiente à criação ou ao aumento da despesa pública. Cada vez mais, é imperioso que se tenha em conta a boa alocação de recursos públicos dentro da lógica de um limite global de despesas que, por sua vez, seja traçado de forma comprometida com a saúde das contas públicas como um todo e a longo prazo.

2. O MODELO EUROPEU DE CONTROLO DOS DÉFICES EXCESSIVOS

2.1. Antecedentes e conformação da União Económica e Monetária

A União Económica e Monetária (UEM) representa o estágio mais avançado da integração Europeia e caracteriza-se por ser um mercado comum dotado de moeda única. A ideia de uma UEM no espaço europeu surge com o *Memorando Marjolin* em 1962³⁷, a partir do qual se inauguraram as discussões acerca da trajetória rumo à moeda única e a adoção de práticas cooperativas monetárias no âmbito da Comunidade Económica Europeia (CEE).

Com o esgotamento do sistema Bretton Woods em fins da década de 1960 e o incremento das divergências entre as políticas económicas dos Estados-Membros da CEE, sucederam-se diversas crises cambiais e das balanças de pagamento que ameaçaram perturbar a união aduaneira e o mercado agrícola comum até então estáveis (SCHELLER, 2006, p. 17).

Sucederam-se, então, o *Plano Barre* de 1969 – que encetou a criação de uma identidade monetária na Comunidade – e o *Relatório Werner de 1970* – sugeridor da constituição de uma UEM em etapas, até 1980³⁸; em Março de 1979 a integração monetária começou a efetivamente ser executada por meio da instituição do Sistema Monetário Europeu (SME)

³⁷ Conforme SEIDEL (2016, pp. 57-58), “[i]n August 1960 Marjolin drafted a secret memorandum in which he proposed the idea of monetary policy harmonization. Some of the content of this memorandum would eventually be taken up again in 1962 in the Commission’s Action Programme: notably, the coordination of exchange rates and long-term capital movements, and tackling internal and external (in particular as a result of US balance of payments problems) monetary problems in a coordinated fashion. However, the memorandum was more ‘monetarist’ than ‘economist’ in its approach to EMU and [...] shows that, at that time, the Community framework was not necessarily seen as the ideal one for a solution to monetary and balance of payments instabilities. [...] All in all, this document demonstrates Marjolin’s belief that, as the second largest economy in the world, the Community needed to assume its responsibilities and contribute to shaping the international monetary system. In October 1962, the Commission launched its Action Programme for the second stage of the transition period of the Community (Commission of the EEC 1962a). Marjolin was in charge of chapters VII and VIII on economic and monetary policy, respectively. It was here that Marjolin formulated his most ambitious plans for economic and monetary cooperation in the Community”.

³⁸ No curso da década de 1970, registaram-se inúmeros esforços comunitários para a redução progressiva das bandas de flutuação das moedas nacionais através do mecanismo das “serpentes”, assim como se estabeleceu o Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM) – espécie de núcleo gestor da cooperação entre os Bancos Centrais Nacionais. Para um maior aprofundamento nessas questões, vide SCHELLER, 2006.

que, além de mecanismo regulador das taxas de câmbio em torno da novel *European Currency Unit* (ECU), também se prestou a promover o ajustamento das políticas monetária e económica com vistas à estabilidade social e à convergência das taxas de inflação (SCHELLER, 2006, pp. 18-19).

A entrada em vigor do Ato Único Europeu em 1987 veio a reforçar a UEM, introduzindo a lógica do mercado único à já projetada união monetária. Considerando-se que a existência de um mercado livre de fronteiras refletir-se-ia em uma maior convergência das políticas económicas – dada a livre circulação de capitais, bens e serviços – e, conseqüentemente, em um avanço na integração dos mercados nacionais, era importante também a passagem definitiva do sistema de ECU para uma moeda efetivamente una, que conferiria transparência e anularia os custos de transação cambiais dentro do novo mercado (SCHELLER, 2006, p. 20).

Segundo a proposta do *Relatório Delors* de 1989, a UEM passou a ser efetivada em três fases evolutivas. A primeira, ocorrida entre 1990 e 1993 objetivou ao “*reforço das políticas económicas e monetárias entre os Estados membros no contexto da criação do mercado único e previ[u] ainda a integração de todas as moedas comunitárias no Sistema Monetário Europeu*” (CABRAL; MARTINS, 2012, p. 51).

A segunda fase, caracterizada pela estruturação organizacional da UEM e reforço da convergência nominal dos agregados macroeconómicos dos Estados³⁹, deu-se entre 1994 e 1998. Durante essa etapa, o Instituto Monetário Europeu (IME) reforçou a cooperação entre os Bancos Centrais nacionais e suas políticas monetárias, bem como preparou a composição e a entrada em funcionamento do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), a fim de poder-se inaugurar a circulação da moeda única na terceira e última fase (SCHELLER, 2006, p. 22).

Importa notar que foi nessa etapa transitória que se consolidou a ideia do “desenvolvimento da Europa a várias velocidades”, por meio da concessão de derrogações a alguns Estados, por meio da cláusula de *opting out*. Dessa feita, os Estados-Membros da União dividiram-se entre aqueles “*que queriam e podiam passar à terceira fase (adotando pois a moeda única), os que podendo, não o quiseram fazer e os países que querendo passar, não preenchiem (ainda) as necessárias condições para o fazer*” (CABRAL; MARTINS, 2012, p. 52).

³⁹ Inflação, taxas de câmbio e de juros, défices orçamentais e índices de endividamento público; em um contexto de apresentação de programas anuais de convergência. Também se destacam nesse momento o congelamento da flutuação das moedas integrantes do cabaz do ECU e a autonomização dos Bancos Centrais (CABRAL; MARTINS, 2012, p. 51).

Com a terceira fase, transcorrida de 1999 a 2002, adveio a paridade irrevogável das moedas dos países entrantes da UEM e iniciou-se o processo de adaptação das legislações nacionais dos países afetados para as novas realidades monetária e cambial. Em 1º de janeiro de 2002 iniciou-se a transição para o Euro fiduciário, seguida da retirada de circulação das antigas moedas nacionais e do encerramento do último estágio transitório em 1º de julho de 2002 (CABRAL; MARTINS, 2012, p. 52).

2.2. O quadro europeu, a UEM e a persecução da estabilidade

Nos termos da atual redação do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com o intuito de assegurar os objetivos da União⁴⁰, os Estados-Membros devem coordenar suas políticas económicas e trabalhar em prol de um mercado interno aberto e de livre concorrência; igualmente, devem prosseguir políticas monetária e cambial unidas, corporificadas em uma moeda comum – o euro –, que visa a garantir a estabilidade dos preços, a solidez das finanças públicas e a sustentabilidade das balanças de pagamento⁴¹.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o TFUE diferencia as formas de tratamento aplicáveis à política económica e à monetária; enquanto a primeira baseia-se na coordenação dos Estados, dentro das balizas limitadoras do projeto europeu, a segunda compete às – e centraliza-se nas – instituições europeias (FEIO, 2015, p. 200).

Desse estado de coisas, resulta que a internalização às searas nacionais das medidas de concretização dos princípios encartados no item 3 do Artigo 3º do TUE, bem como, ao fim, a própria integração à Zona Euro (item 4 do mesmo artigo)⁴², decorrem de uma opção de política económica de todo o bloco pela integração e estabilização da economia, com vistas à concretização de uma política macroeconómica transnacional alinhada ao crescimento sustentável e real do mercado comum.

Essa arquitetura institucional da União Europeia e, conseqüentemente, de sua UEM, traduz inequivocamente o regime de preferências político-sociais tradicionalmente emergentes dos países do norte da Europa, chamados por Vítor Bento (2013) de grupo do “euro forte”. Segundo a lição de referido autor, os dados das economias nacionais dos

⁴⁰ Vide Artigos 3º e 4º do Tratado da União Europeia (TUE).

⁴¹ Itens 1, 2 e 3 do Artigo 119º do TFUE.

⁴² “Artigo 3.º (ex-artigo 2.º TUE [...]) 3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade de preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. [...] A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. [...] 4. A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro”.

fundadores do Euro⁴³ no período compreendido entre 1970 e 1998 demonstram o agrupamento natural dos mesmos em dois conjuntos razoavelmente homogêneos e diversos, a saber: i) inflacionistas e de moeda fraca – grupo do “euro fraco”; e ii) anti-inflacionistas e cambialmente robustos – grupo do “euro forte” (BENTO, 2013, pp. 29-33).

Daí que a vinculação principiológica do bloco europeu à sistemática económica anti-inflacionária e de moeda cambialmente forte importa na efetiva prevalência das políticas económicas do supracitado grupo do “euro-forte” na conformação da União Europeia e da UEM⁴⁴ ou, mais especificamente, do modelo alemão⁴⁵. Contudo, as disparidades existentes nos arranjos institucionais e respetivos modelos de governação das instâncias responsáveis pelas políticas económica, monetária e cambial acarretam um efetivo descompasso entre a forma como se dão as gestões das políticas económicas e da moeda comum.

Enquanto no cenário da constituição económica inexistente uma governação centralizada em uma instituição europeia, cabendo aos Estados-Membros coordenarem-se entre si para o alinhamento de suas políticas, a gestão da política monetária encontra-se altamente centralizada no Banco Central Europeu a partir de disposições concretas de direito primário, que traduzem poderes efetivos de decisão e direção (FEIO, 2015, pp. 163-181). Trata-se, pois, de um primeiro quadro de *soft law*, em contraposição a um segundo de *hard law*.

Logo, dá-se conta de que, não obstante a UEM tenha existência própria mediante previsão em registo específico do arcabouço legal da União, representa instrumento de consecução dos objetivos dessa e, por isso mesmo, rege-se e atrela-se aos princípios e valores gerais conformadores do bloco (FEIO, 2015, p.161; SCHELLER, 2006, p. 30); simultaneamente, a política monetária é gerida de forma centralizada e amarrada por diversos instrumentos jurídicos no caminho do prosseguimento desses objetivos, enquanto a política económica a que se subordina e da qual, em tese, decorreria, encontra-se ainda dependente da coordenação das autoridades dos Estados-Membros.

⁴³ Na esteira da obra citada, “[c]omo países fundadores são considerados, não apenas os 11 que aderiram no momento inicial (1 de Janeiro de 1999) – Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal –, mas também a Grécia que, tendo entrado apenas 2 anos depois do início, esteve em todo o processo de preparação e tem por isso um histórico próximo dos verdadeiros fundadores, e mais afastado dos subsequentes entrantes (todos provenientes do alargamento da UE a leste, ocorrido já depois da existência do euro). O Luxemburgo é omitido porque partilhava a mesma moeda que a Bélgica” (BENTO, 2013, p. 30).

⁴⁴ Ainda segundo BENTO (2013, pp. 31-32), os países do “euro-forte” são Alemanha, Áustria, Holanda e Bélgica, enquanto Irlanda, Itália, Espanha, Portugal e Grécia representam o “euro-fraco”; França e Finlândia encontram-se em uma zona cinzenta, identificada como sendo o “meio-caminho”.

⁴⁵ Para maiores considerações acerca da influência alemã na arquitetura do Euro, bem como do *Bundesbank* no Banco Central Europeu, recomenda-se a obra de BENTO (2013, pp. 108-116).

Não é difícil imaginar que desse cenário paradoxal de lassidão económica e aperto monetário emergam atritos factuais e estruturais que terminam por manifestar-se na ordem económica – o termómetro natural dos desajustes político-institucionais.

2.3. *A prosperidade dos primeiros anos do Euro e o advento da crise*

“*Quant'è bella giovinezza, che si fugge tuttavia!*”⁴⁶ – a metáfora da famosa *canzona* de Lorenzo de Medici aplica-se para a história do Euro: a eufórica prosperidade económica experimentada pelos membros do grupo do chamado “euro-fraco” nos primeiros anos subsequentes à implantação de uma moeda única forte e estável revelou-se problemática diante da perpetuação, nesses, das mesmas políticas económicas de cariz inflacionista⁴⁷, não tardando a reverter-se em um cenário recessivo acentuado decorrente, sobretudo, da escalada da crise financeira de 2007.

Tal qual salienta BENTO (2013, p. 23), a UEM e o Euro surgem de um arranjo de ordem económica e financeira que não compatibilizou, *a priori*, opções políticas e modelos institucionais divergentes entre os países do norte e do sul da Europa. Essas disparidades no ordenamento de preferências sociais, quando amalgamadas em um único e apertado sistema monetário e cambial que, por suposto, pode apenas corresponder às expectativas de um dos leques de escolhas, necessariamente conduzirá a tensões que nas instituições do outro que, por sua vez, manifestar-se-ão por meio de desequilíbrios macroeconómicos.

Os países do grupo “euro-fraco” embarcaram no projeto da moeda única não apenas abrindo mão do controlo de suas políticas monetária e cambial como, ainda, submetendo-se a um Banco Central Europeu de inspiração alemã e, por isso, seguidor de preferências sociais e culturais diversas. Aqui é importante ressaltar que, tal qual já mencionado, essas escolhas políticas acham-se mesmo assentes nos próprios tratados da União Europeia, pelo que não é despidendo considerar que a UEM nada mais faz do que instrumentalizar uma opção política europeia anterior; destarte, não se pode dizer que os países sulistas da UE foram arrastados a contragosto para esse projeto, mas sim que, tendo-se comprometido a abraçá-lo no plano dos compromissos internacionais, não internalizaram as mudanças jurídicas e institucionais necessárias à sua consecução.

⁴⁶ “*Como é bela a juventude, que no entanto foge!*” – tradução livre.

⁴⁷ O termo é aqui empregue com a mesma aceção que lhe dá Vitor Bento (2013), a significar o conjunto de práticas de governos que conduzem, simultaneamente, a uma expansão excessiva da despesa pública e a um aumento contínuo da taxa de inflação nacional, com vistas a estimular o crescimento da economia e a redução dos níveis relativos de endividamento.

Na sequência da implantação do Euro, os Estados-Membros de tradição inflacionista parassaram a endividar-se mediante um crédito mais barato e com a ilusão de que o faziam em moeda própria, tanto para os financiamentos internos quanto externos. O equívoco desse pensamento reside no facto de que, entendendo-se por própria a moeda sobre a qual se tem controlo e por externa a que não se domina, para a os países da periferia da UE o Euro é muito mais externo do que próprio, na medida em que são os países centrais os mais suscetíveis de influenciá-lo – seja pelo modelo económico, seja pela expressão das economias na zona (BENTO, 2013, p. 129).

Das estatísticas oficiais⁴⁸ pode-se observar que, nos primeiros anos subsequentes à moeda única, a *ratio* global de endividamento líquido dos Estados da Zona Euro cresceu em mais de um ponto percentual em relação ao produto interno bruto da UEM (EUROSTAT, 2017, p. 13), ao passo que, para o mesmo período, a expansão da arrecação nesses mesmos países não passou de um quinto disso (OCDE, 2016, p. 10). É interessante notar, ainda, que o endividamento bruto da Zona Euro cresceu em cerca de dois biliões de euros⁴⁹ (EUROSTAT, 2017, p. 15), enquanto as taxas de exportação dos países de “euro-fraco” caíram em cerca de vinte pontos no período – à excessão da Irlanda –, enquanto que a Alemanha cresceu quase 25% no mesmo quadro (OCDE, 2016, p. 20). O produto interno bruto (PIB) dos países periféricos do euro também cresceu abaixo da média da zona⁵⁰.

E esses dados corroboram a constatação de BENTO (2013, p. 133) de que “*quando uma economia [estadual, da Zona Euro] regista défices externos, está a beneficiar da entrada líquida de recursos externos que lhe permitem gastar mais do que produz*”, a caraterizar um desequilíbrio na balança de pagamentos e a ensejar a rodagem imperceptível de um ciclo económico sistémico superior ao padrão possível – que, por isso mesmo, não tende a ajustar-se (*idem, ibidem*).

O problema é que, sentindo os emprestadores o esgotamento das possibilidades de pagamento dessa dívida, escasseia-se o crédito dentro da própria UEM para todos os agentes económicos – sejam eles solventes ou não –, retornando-se ao *status quo ante* de uma fragmentação monetária (agora *de facto*, e não mais *de iure*) em conformidade com as

⁴⁸ Dados extraídos de EUROSTAT (2017) e OCDE (2016). Para consulta e referenciação completa dos valores e gráficos interpretados, vide os títulos citados.

⁴⁹ Representando, ademais, quase a integralidade do crescimento bruto dos défices apurados de toda a União Europeia (EUROSTAT, 2017, p. 15).

⁵⁰ 13,4% para os países do “euro-fraco” (exceto Irlanda), contra a média geral de 17,2% e os mais de 20% do grupo do “euro-forte” (BENTO, 2013, p.49).

fronteiras nacionais, praticando-se taxas de juros diferentes dentro da própria Zona Euro (BENTO, 2013, pp. 134-135).

Essas excrescências vieram à tona e aprofundaram-se com a emergência da crise financeira de 2007, que galopou rapidamente de uma crise de liquidez para uma verdadeira crise das dívidas soberanas dos Estados⁵¹, que se viram obrigados a resgatar com recursos próprios os agentes económicos mais fortemente afetados, a fim de evitar a amplificação dos impactos negativos (COSTA; MARTINS, 2016, p. 75; BENTO, 2013, pp. 43-46). A consequência disso foi a perda do controlo – por parte dos Estados periféricos do euro – sobre a gestão de suas dívidas⁵², agravada por um cenário de elevada lassidão institucional da União Europeia, que não dispunha dos mecanismos necessários para responder rapidamente a esse fenómeno.

Passado o ápice da tormenta e depois dos socorros negociados às pressas, urgiu a necessidade não apenas da regulamentação dos mecanismos estabilizadores e anticíclicos da economia do euro, como também a delimitação de um quadro geral e efetivo de controlo e supervisão dos níveis de endividamentos dos Estados-Membros da União e, especialmente, do Eurogrupo⁵³.

2.4. A dívida e a evolução dos mecanismos de controlo dos défices excessivos

Para financiar seus défices orçamentais, os Estados podem recorrer – segundo leciona Paulo Trigo Pereira (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 511) – a três grandes fontes de recursos para além do aumento da carga tributária⁵⁴: i) emissão de dívida pública; ii) alienação de património; e iii) financiamento monetário junto ao seu Banco Central. Na medida em que a segunda opção é

⁵¹ Para uma explicação dessa escalada, bem como da relação entre crises bancárias e cambiais (crises gémeas), vide COSTA; MARTINS (2016, pp. 67-75).

⁵² A respeito desse fenómeno, é interessante a análise de Nazaré da Costa Cabral e Guilherme d'Oliveira Martins (2016, p. 75): “os Estados foram obrigados a fazer um esforço financeiro brutal de apoio ao sector bancário, absorvendo nos respetivos balanços os custos da implosão da bolha financeira. [...] na Europa e após a introdução da moeda única, os bancos mais importantes do sistema bancário europeu, compraram em grandes quantidades dívida soberana dos países periféricos e alavancaram-na em demasia. Como consequência, mais do que serem ‘too big to fail’, os bancos europeus, se se somarem os seus passivos, tornaram-se ‘too big to bail’ (para qualquer Estados individualmente considerado), fenómeno que a própria moeda única acabou por exacerbar”.

⁵³ Interessante aqui anotar a obra de Nazaré da Costa Cabral (2013), na qual se discute a importância do Federalismo Financeiro e a necessidade do reforço dos mecanismos de estabilidade orçamental, além do papel da descentralização das decisões e da solidariedade entre Estados Membros para a governação económica à escala comunitária europeia.

⁵⁴ Para as finalidades deste estudo, o aumento da carga tributária não será tido em conta no rol das opções governamentais virtualmente possíveis ou expletáveis para financiamento da despesa pública excessiva. Isso porque, conforme será mais bem desenvolvido na sequência do texto, o acréscimo ou a imposição de novos tributos são medidas socialmente impopulares e que acarretam a imposição de um custo político mais sensível à classe governante.

pontual – porquanto representa apenas um aporte singular e a curto prazo de recursos – e a terceira não costuma ser possível em países desenvolvidos – mormente na Zona Euro, onde o recurso a um socorro monetário do BCE é expressamente proibido pelo TFUE⁵⁵. Destarte, resta basicamente o recurso à dívida pública^{56 57} como meio habitual de financiamento dos saldos negativos das contas estatais.

Lato sensu, a dívida pública engloba todas as posições financeiras passivas detidas pelo Estado e, por isso, decorre necessariamente da contração de empréstimos públicos; esse recurso ao crédito, por seu turno, é a consequência ou de um défice orçamental (insuficiência de receitas efetivadas para cobertura das despesas empenhadas) ou de um *stock* anterior de dívida acumulada e não saldada (COSTA; MARTINS, 2016, p. 204).

É, pois, nesse sentido que, segundo a doutrina de Nazaré da Costa Cabral e Guilherme d’Oliveira Martins (2016, p. 204), “*o défice pré-determina e influencia o valor da dívida pública*”. Por outro lado, e ainda segundo os mesmos autores (*idem, ibidem*), o endividamento também influencia negativamente os orçamentos nacionais, na medida em que compromete seu saldo, tanto com as amortizações quanto com os juros. Assim, pode-se dizer que endividamento e défice orçamental são fenómenos simbióticos, que via de regra influenciam-se recíproca e simultaneamente, sobretudo no quadro dos países da Zona Euro, no qual a política monetária não é mais uma opção disponível de ferramental para os desequilíbrios macroeconómicos.

Se é certo que o crescimento da despesa pública – e o subsequente défice orçamental que normalmente se lhe atrela⁵⁸ – encontra-se no rol das políticas económicas e, em virtude disso, deve ser supervisionado pelos Estados de forma coordenada, também o é o facto de que

⁵⁵ Nesse sentido, versa a redação vigente do Artigo 123º: “[é] proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, [...] em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra direta de títulos da dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais”.

⁵⁶ Aqui entendida nos termos em que definida pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e regionais (SEC 95). Para maior aprofundamento quanto ao ponto, vide PEREIRA *et al.* (2012, p. 512).

⁵⁷ Dentro da noção de dívida pública – entendida como o conjunto dos compromissos financeiros vencíveis a um prazo determinado –, por sua vez, destaca-se o conceito de dívida soberana, normalmente utilizado como referência às dívidas públicas de longo prazo (COSTA; MARTINS, 2016, p. 204).

⁵⁸ Para BUCHANAN (1999, p. 258), “*Governments borrow as an alternative to taxing, and it is appropriate to consider borrowing as an addition to the revenue raising alternatives*”. Esse fenómeno, por sua vez – e ainda segundo o autor –, dá-se porque, “[t]he deliberate creation of budget deficits – the explicit decision to spend and not to tax – was the feature of Keynesian policy that ran most squarely in the face of traditional and time-honored norms for fiscal responsibility. But there was no alternative for the Keynesian convert. To increase aggregate demand, total spending in the economy must be increased, and this could only be guaranteed if the private-spending or sets of tax increase could be avoided or swamped. New net spending must emerge, and the creation of budget deficits offered the only apparent escape from economic stagnation” (*idem*, 2000, p. 34).

se trata (o orçamento) de um mecanismo com influência direta na estabilidade da moeda única e na política monetária⁵⁹ que, por sua vez, competem ao âmbito da União.

Daí preconizar FEIO (2015, p. 200) que a amplitude da heterolimitação europeia às liberdades dos Estados-Membros para dispor de seus défices orçamentais é questão deveras controversa. Se, por um lado, no quadro do euro, os orçamentos nacionais são o último instrumento à disposição dos Estados para responder aos choques assimétricos externos das economias; por outro, pode-se dizer que um orçamento centralizado é necessário à estabilidade de uma união monetária, a fim de permitir as transferências necessárias à manutenção do equilíbrio no interior da zona.

O facto é que, nos termos do TFUE, a UEM “*assumiu em absoluto a necessidade de uma coordenação vigiada e reforçada das políticas orçamentais*” (*idem*, p. 201), pelo que, apesar de ainda serem dotados de uma prerrogativa formal de disposição de seus orçamentos, os Estados-Membros encontram-se obrigados a respeitar determinados limites materiais impostos pela União e considerados imprescindíveis à concretização dos seus objetivos. Nesse cenário, o resultado concreto da definição desses limites materiais abstrata e originalmente previstos no direito primário (TUE e TFUE) é o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) – peça de direito secundário da União, subsequente ao Tratado de Maastricht⁶⁰.

A necessidade de uma política orçamental coordenada por parte dos Estados-Membros da UE já houvera sido preconizada desde o Relatório MacDougall de 1977, evidenciando-se ainda no Relatório Delors de 1989 e na redação de 1991 do então Artigo 103º do TUE, previsor do Procedimento de Supervisão Multilateral (COSTA; MARTINS, 2016, p. 53). Essa integração económica, aliás, alinha-se ao – e mesmo decorre do – processo de influências recíprocas experimentado pelos integrantes da União, conformador de um “*mouvement «descendant» d’européanisation normative (aux effets plutôt centralisateurs, dans la mesure où même des compétences qui ne sont pas supposées relever du niveau européen sont concernées) et «ascendant» d’européanisation stratégique (dans le cadre duquel la dimension européenne de l’action publique est intégrée et mise à profit par les stratégies régionales, notamment pour contourner les États)*” (AUBY; IDOUX, 2017, p. 43).

⁵⁹ Acerca da relação existente entre as políticas económica, monetária e orçamental – o chamado *financial trilemma* –, vide, por todos, SAPIR (2011).

⁶⁰ Para ALVES; AFONSO (2006, pp. 4-5), o Tratado de Maastricht “*assumed budget balance (or a slight surplus) as a fundamental objective for public accounts of each State in the medium run. In this way, States were ensured some margin for maneuver in the event of a negative shock, without affecting the fiscal discipline defined by the rules determined in the Treaty*”.

O PEC surge em 1997, antes mesmo do início da terceira fase da UEM, a partir da aprovação dos Regulamentos (CE) de números 1466/97 e 1467/97, de 7 de julho (*idem*, p.54). Seu objetivo, segundo EICHENGREEN (2000, p. 89), era o de coordenar a política orçamental dos Estados-Membros da UEM, a fim de desencorajar o fenómeno da *free riding* e induzir os governos nacionais a internalizar as externalidades negativas eventualmente sofridas por seus parceiros da zona.

Considerando-se um cenário ideal no qual o controlo das finanças públicas dos Estados-Membros fosse rigorosamente levado a cabo de forma coordenada e em observância aos padrões da União, o resultado esperado seria o de incremento na confiança por parte dos mercados para com a Zona Euro como um todo, a implicar, por sua vez, em uma maior disponibilidade de crédito nos momentos de recessão, em que haja efetiva necessidade de emprego dos estabilizadores automáticos contracíclicos (CAMPOS *et al.*, 2014, pp. 736-737). Conforme ressalta Diogo FEIO (2015, p. 204), pois, adquire expressivo relevo o grau de coercibilidade do PEC, porquanto diretamente relacionado ao cumprimento expetado dos limites ao endividamento.

Os procedimentos por défices excessivos iniciados já no âmbito de vigência do pacto contra França e Alemanha nos anos de 2003 e 2004, contudo, demonstraram uma realidade de aplicação deveras diversa daquela esperada, revelando um verdadeiro lapso de executoriedade (*lack of enforceability*) das regras do PEC.

Em síntese, depois de entender que o Estado Francês não adotara ações efetivas para a contenção de um déficit excessivo, bem como que a Alemanha, apesar de ter agido, falhara em implementar medidas suficientemente adequadas às recomendações do Conselho, a Comissão entendeu pertinente recomendar que o Conselho avançasse com os procedimentos e aplicasse os números 8 e 9 do então artigo 104º do TCE (atual artigo 126º do TFUE). O Conselho, entretanto, deliberou por não adotar as providências recomendadas pela Comissão, suspendendo, ademais, o procedimento por défices excessivos em curso contra ambos os países (DUTZLER; HABLE, 2005, pp. 4-6).

A Comissão Europeia questionou a decisão junto ao Tribunal de Justiça da União que, por seu turno, em uma decisão considerada “salomónica”⁶¹, inadmitiu o recurso da Comissão

⁶¹ Segundo DUTZLER; HABLE (2005, p. 6), “[t]he substance of the questions showed an appreciation by the Court of both positions. This is also reflected in the Court’s judgment which may be legitimately described as ‘Solomonic’ or at the very least as politically pragmatic. In a legally accurate manner, the Court focused on the plaintiff’s claim, but did not engage in passing a leading decision on the SGP. As a result, the legal effects of the pact on Member States and institutions in particular, as well as the obligations of the Council for ensuring its effective implementation remain unsettled”.

que visava à anulação da não aprovação, pelo Conselho, dos instrumentos formais constantes das recomendações por si formuladas ao abrigo do artigo 104º do TCE, ao mesmo tempo em que anulou as conclusões do Conselho de suspender os procedimentos por défices excessivos contra França e Alemanha e de alterar as recomendações previamente aprovadas pelo Conselho⁶².

Esse cenário de imperfeição técnica do PEC enquanto norma jurídica associada ao alto grau de intervenção política na tomada de decisão relativa aos procedimentos por défices excessivos – que trouxe à tona e catalisou as debilidades da sua coercibilidade – e o questionamento científico aos padrões quantitativos dos critérios de endividamento previstos conduziram a um favorecimento da ideia geral de flexibilidade orçamental a partir de 2005, refletida em avaliações estruturais – e não apenas contabilísticas – dos orçamentos nacionais.

Destarte, pode dizer-se que prevaleceu, em um primeiro momento do PEC, uma ideia de equilíbrio orçamental atrelado aos saldos corrigidos das variações conjunturais, influenciada pela prática de valoração qualitativa das políticas orçamentais dos Estados-Membros, com vistas, sobretudo, à persecução de três objetivos: *i)* no curto prazo, a não adoção de políticas pró-cíclicas; *ii)* no médio, o estímulo ao crescimento económico e redução dos índices de desemprego na zona; e *iii)* no longo termo, o solucionamento dos problemas estruturais das economias. Assim, consolidou-se um entendimento geral de que, não obstante a necessidade de controlo dos défices e das dívidas, seriam prioritárias as margens de manobra orçamental em investimento público.

Da perceção dessa lassidão e discricionariedade política nas vertentes preventiva e corretiva do PEC dentro de uma UEM já formada e em curso de aprofundamento – decorrente, sobretudo, da forma como foram resolvidos os casos da Alemanha e de França –, resultou um fenómeno oposto àquele vivido às vésperas do euro; se antes os Estados da Zona Euro esforçaram-se para convergir em torno dos índices que permitiram a implantação da nova moeda única, o esquecimento da necessidade de observância do PEC e sua consequente perda de credibilidade conduziram a um relaxamento generalizado no respeito aos critérios de défice. Conforme salienta FEIO (2015, p. 217), *“as baixas taxas de juros foram aproveitadas como um modo de aumentar a despesa primária dos Estados ou fazer cortes de impostos”*, resultando que, além da França e da Alemanha, diversos outros países do bloco também

⁶² Para a integralidade do *decisum*, vide Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-27/04, disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62004CJ0027&from=EN>>.

incumprissem os limites do pacto até 2007, dentre os quais se destacaram Grécia, Itália e Portugal (CAMPOS *et al.*, 2014, p. 734).

Esse modelo afrouxado de supervisão das contas públicas nacionais dos Estados-Membros da Zona Euro, portanto, negligenciou a disciplina na supervisão coordenada que, ao revés, deveria ser reforçada para permitir o alinhamento das economias aos objetivos de médio e longo termo do bloco encartados nos Tratados e já contemplados nas searas monetária e cambial pelo Banco Central Europeu.

Foi a partir de 2009, com a transmutação da crise financeira em crise das dívidas soberanas nacionais – que resultou em violentos impactos no sistema bancário e na liquidez nacional de países do bloco – que o PEC, da forma como desenhado e institucionalmente conduzido até então, viu-se confrontado pela inexorabilidade da realidade – prova de fogo essa à qual não resistiu⁶³.

2.5. Uma busca por estabilidade e crescimento

A contaminação do sistema bancário pela crise financeira, seguida da necessidade de resgate de bancos por parte de governos nacionais e do Plano Europeu de Recuperação da Economia – consubstanciado em uma coordenação de curto prazo entre os países do bloco para obtenção do incremento da procura agregada em 1,5% do PIB do bloco mediante estímulos orçamentais – conduziu à insolvência *de facto* de alguns Estados-Membros, que não aguentaram acompanhar esse ritmo expansionista (FEIO, 2015, p. 229).

O descontrolo financeiro nas contas públicas, a falta de crédito e credibilidade e a ausência de qualquer margem de fôlego nos orçamentos dos países da periferia económica do bloco impuseram uma necessidade de resgate financeiro e quase conduziram a uma quebra em cadeia das economias do euro. A ausência de solvabilidade iminente da Grécia, primeira a sucumbir à onda, abalou seriamente a credibilidade da Zona Euro e ameaçou o surgimento de risco cambial dentro da UEM, levando à necessidade de um resgate engendrado às pressas pelos países do euro para o socorro do Estado Grego (BENTO, 2013, pp. 143-144).

Ao pleito grego, sucederam-se os pedidos de resgate económico da Irlanda, de Portugal e da Espanha⁶⁴, tendo ainda a Itália esboçado um requerimento; esse quadro resultou no apressamento de um arranjo multilateral para a viabilização de mecanismo de estabilidade europeu, no qual os Estados de euro forte – os mais ricos da zona – concedessem empréstimos

⁶³ Para uma análise mais acurada e detalhada acerca dos factos e afirmações ora apontados, vide, dentre outros, FEIO (2015), CABRAL (2013) e BENTO (2013).

⁶⁴ No que concerne ao caso espanhol, em razão do seu Sistema Financeiro.

em condições privilegiadas aos deficitários da UEM. O desfecho das negociações e caminhos encontrados desaguou na criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em 2012⁶⁵, como resultado da fusão entre o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), que contava, então, com a assistência do FMI.

Os novos caminhos para a persecução dos objetivos de estabilidade e crescimento dos Tratados, ademais, haviam de passar pela reformulação do PEC, a fim de fosse assegurada maior exequibilidade dos seus comandos programático-normativos e garantida uma melhor responsividade por parte dos países do bloco no campo da disciplina orçamental⁶⁶. Esse incremento da *enforceability* do PEC, segundo Diogo FEIO (2015, pp. 231-240), deu-se por meio de quatro grandes vertentes reformadoras, consubstanciadas nos seguintes elementos normativos: *i)* o *Six Pack*; *ii)* o painel europeu de monitorização do risco de défices excessivos; *iii)* o Tratado Orçamental; e *iv)* o *Two Pack*.

Ao passo que o *Six Pack* e o *Two Pack*⁶⁷ representaram alterações e incrementos legais que endureceram a fiscalização e a repressão de quadros de indisciplina fiscal e fraude contabilística por parte dos Estados da Zona Euro, o Tratado Orçamental constituiu um instrumento intergovernamental multilateral – desenhado fora do âmbito institucional da UE, portanto, mas que vincula todos os países do bloco, exceto o Reino Unido e a República Checa – que obriga seus signatários a inaugurar nos respetivos ordenamentos nacionais normas de natureza reforçada (constitucional ou equivalente) preconizadoras do equilíbrio orçamental, sob pena de multas da ordem de 0,1% do PIB.

Já o painel de monitorização de riscos de défices excessivos conformou um quadro de supervisão multilateral das contas nacionais, mediante a análise em Bruxelas, pela Comissão Europeia e a partir dos dados oficiais dos Estados e do Eurostat, dos programas orçamentais dos Estados-Membros. Trata-se de um mecanismo circunscrito a uma lógica de deteção prévia de possíveis desvios no médio prazo (quatro anos, em geral), com vistas a possibilitar

⁶⁵ Para maiores informações acerca do MEE, vide o sítio eletrónico oficial: <<https://www.esm.europa.eu/>>.

⁶⁶ Nesse sentido, por todos, AUBY; IDOUX, 2017, pp. 47-49.

⁶⁷ O *Six Pack* é formado pelos Regulamentos (UE) de números 1.173/2011 (supervisão orçamental na área do euro), 1.174/2011 (medidas para correção de desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro), 1.175/2011 (reforço da supervisão das situações orçamentais e da coordenação das políticas económicas), 1.176/2011 (prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos), 1.177/2011 (aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices excessivos) e Diretiva 2011/85/UE do Conselho (requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros); já o *Two Pack* compõe-se pelos Regulamentos (UE) de números 472/2013 (reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados do euro com estabilidade financeira fragilizada) e 473/2013 (acompanhamento e avaliação dos planos orçamentais para correção de défices excessivos na área do euro).

correções atempadas das trajetórias económicas. A intenção é que, dado o alerta de desequilíbrio⁶⁸ pela Comissão, haja tempo hábil para o ajustamento da rota e a escusa de um défice excessivo.

Tais ajustes que, pode-se dizer, foram impostos de cima para baixo – ou seja, do nível europeu em direção aos países cujas economias eram tidas como críticas na Zona Euro – encontram-se focados na austeridade das contas públicas nacionais, com vistas ao estancamento do endividamento externo; nesse sentido, são promotores do saneamento da contabilidade externa dos países de “euro fraco”, mas não resolvem o problema das contas internas desses mesmos países.

Segundo assevera Vítor BENTO (2013, pp. 150-151), o custo do ajustamento externo, em um quadro de ausência de controlo sobre as políticas monetária e cambial, reflete necessariamente em empobrecimento relativo das economias nacionais ajustadas, que, por sua vez, apenas conseguirão desvencilhar-se da “armadilha keynesiana”⁶⁹ decorrente da falta de balanço entre as procuras externa e interna se promoverem deflação relativa de salários e preços, reformas estruturais que incrementem a produtividade ou emigração da força de trabalho excedentária.

Dessa feita, parece inexorável a conclusão de que o ajustamento interno e a retoma do crescimento, se se quiser manter a estabilidade da ordem económica, passa necessariamente pela existência de custos sociais que, em maior ou menor medida, são sempre politicamente indesejáveis.

3. A DÍVIDA PÚBLICA E O DÉFICE NO BRASIL

3.1. *Breves antecedentes*

Para falar das finanças públicas brasileiras, é imprescindível, antes de tudo, uma prévia contextualização acerca do que a dívida pública e a sua carga de juros representam no orçamento nacional. Da análise do programa de 2017, por exemplo, verifica-se que do

⁶⁸ Os desequilíbrios supervisionados são tanto os externos quanto os internos, a partir da análise do saldo estrutural. Relevam essencialmente duas grandes espécies de controlo: quantitativa e qualitativa. A primeira limita-se à deterioração do saldo estrutural em 0,5% do PIB no período de um ano ou, ainda, no aferimento de uma média de 0,25% do PIB em um intervalo de dois anos; já no segundo, verifica-se se não está a haver recurso a receitas extraordinárias para o mascaramento de défice orçamental, de forma a evitar surpresas nos médio e longo prazos.

⁶⁹ Termo empregado com a mesma aceção que lhe é dada por BENTO (2013, p. 150), referindo-se a um cenário em que uma determinada economia roda abaixo de seu nível ideal de funcionamento, porque sobrevalorizado o câmbio de sua moeda.

montante global de despesas – 3,5 bilhões⁷⁰ de reais –, 2,5 bilhões – ou aproximadamente 71,5% – correspondem ao orçamento fiscal⁷¹, que abrange as despesas de custeio dos três Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) e as despesas com pagamento e gestão da dívida pública federal (BRASIL, 2016c, p. 8). Por sua vez, dentro desse orçamento fiscal, a despesa financeira – ou seja, aquela correspondente ao refinanciamento da dívida e pagamento da carga de juros e demais operações relacionadas – corresponde a 1,85 bilhão – sendo 946,4 mil milhões para a gestão dos compromissos, 775,9 mil milhões para juros e amortizações e 128 mil milhões para as restantes operações (BRASIL, 2016c, p. 13).

A gestão e os juros da dívida pública brasileira, portanto, consumiram em 2017 o equivalente a 74% do orçamento fiscal, ou 52,9% do orçamento global da Federação. Esse valor é superior ao somatório de toda a despesa primária da União e equivale a cerca de duas vezes o custo da seguridade social (composta pelas despesas com saúde, previdência e assistência social), seis vezes a despesa com pessoal ativo e oito vezes a despesa com investimentos discricionários (BRASIL, 2016c, pp. 8-13).

A gênese do tamanho da dívida brasileira decorre dos juros reais pagos pelo Tesouro Nacional sobre os títulos que emite; conforme se extrai do mesmo orçamento de 2017, a inflação acumulada até o final de 2016 era de 4,8% ao ano, enquanto a taxa de juros média nacional para o mesmo período ficou na ordem dos 12,1% (BRASIL, 2017, pp. 10), a significar um juro real de 7,3%. Sem dúvidas, trata-se de uma das maiores taxas do mundo.

A título de comparação, de acordo com o Banco Central Europeu⁷², as curvas de rendimento médio de todos os títulos de dívida soberana dos Estados da Zona Euro, em julho de 2017, oscilam entre -0,5% – para papéis com validade de três meses – até 2,24% – para as obrigações de trinta anos. Isso implica que, embora a *ratio* entre a dívida pública bruta e o

⁷⁰ Ou três vírgula cinco milhões de milhões de reais que, na nomenclatura numérica utilizada no Brasil, corresponde a três vírgula cinco trilhões de reais.

⁷¹ No Brasil, o Orçamento Geral da União (OGU) é dividido em três partes, a saber: i) Orçamento Fiscal; ii) Orçamento da Seguridade Social; e iii) Orçamento de Investimento nas empresas públicas. Isso de acordo com a classificação legal estabelecida pelo art. 1º da Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (Lei Orçamentária Anual de 2017): “Art. 1o Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2017 no montante de R\$ 3.505.458.268.409,00 (três trilhões, quinhentos e cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e nove reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5o, da Constituição: I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e III - o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto”.

⁷² Dados extraídos do sítio eletrônico do BCE, disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_markets_and_interest_rates/euro_area_yield_curves/html/index.ee.html>.

PIB esteja à volta de 71,7%⁷³ – valor que poderia ser considerado razoável, sobretudo para um país em desenvolvimento –, considerada a elevada taxa de juros praticada no país, tem-se que qualquer endividamento superior a 55% é capaz de conduzir o Brasil a uma trajetória de risco de solvabilidade em um cenário de crise económica com crescimento próximo de zero ou negativo (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 17).

No atual quadro fiscal brasileiro, as estimativas mais conservadoras dão conta de que, mantido o atual ritmo de endividamento e não havendo melhora significativa no cenário económico, a dívida bruta poderá atingir a razão de 124,5% do PIB no ano de 2030 (BRASIL, 2017, p. 12).

Em paralelo ao peso da dívida e da elevada despesa com o custeio dos juros, outro problema estrutural da ordem económica brasileira é a cultura de indexação dos preços, que criou raízes profundas ao longo das habituais e severas crises inflacionárias da segunda metade do século XX, que devastaram a economia nacional⁷⁴. O advento do Plano Real, apesar de conseguir estabilizar a inflação, não conseguiu afastar do brasileiro o hábito de indexar preços, prática que até hoje persiste no país e, inclusive, manteve-se consolidada na economia pós-Real como uma dinâmica estabilizadora (CARVALHO, 2012, p. 2).

Segundo Roncaglia, o Programa de Estabilização Macroeconómica⁷⁵ (PEM) inaugurado em 1999 e o afinamento do câmbio flutuante com o controlo das taxas de juros asseguraram não a manutenção da estabilidade da moeda, mas sim dos índices de preço, pelo que “*é sugestiva a afirmação, ainda que preliminar, de que o arcabouço institucional que se formou a partir da implementação do Plano Real [...] sedimentou as bases para a consolidação de uma trajetória da inflação com resistência à queda*” (CARVALHO, 2012, p. 3).

Disso resulta a conclusão de que a inflação experimentada no Brasil depois do início da circulação do Real advém não apenas do choque de oferta associados às respostas expansionistas dos países desenvolvidos depois da crise de 2007 e à consolidação da China como pólo económico mundial – fatores externos –, mas também – e sobretudo – ao arranjo

⁷³ Considerando-se uma DBGG de 4,5 bilhões de reais; valores de abril de 2017, segundo relatório da Instituição Fiscal Independente (BRASIL, 2017, p. 1).

⁷⁴ André Roncaglia desenvolveu uma criteriosa análise da questão em sua tese de doutoramento, à qual ora se remete, na medida em que não é o escopo deste trabalho a apreciação pormenorizada da história económica do Brasil. Vide CARVALHO, 2015.

⁷⁵ O PEM foi desenvolvido com o auxílio do FMI e caracterizou-se pela implantação de um tripé macroeconómico calcado em austeridade fiscal, regime de câmbio flutuante e adoção de um sistema de metas de inflação, ao mesmo tempo em que a variável-chave do controlo da inflação foi deslocada da taxa de câmbio (que passou a flutuar livremente) para a gestão da taxa de juros (CARVALHO, 2012, p.3).

institucional de indexação de preços e à política expansionista observada a partir de 2003 no Brasil (DELFIM NETO, 2011, pp. 4-5).

A prática da indexação legal⁷⁶, contratual e judicial⁷⁷ de preços, pois, surge como lastro para um ambiente paradoxal em que se precisa, simultaneamente, garantir confiança na moeda em um quadro onde as reformas estruturais que assegurariam essa credibilidade não se podem concluir em virtude da instabilidade monetária; como a estabilização de preços é não somente indesejável como economicamente invariável, a saída brasileira foi a indexação⁷⁸ (CARVALHO, 2012, p. 5).

Tudo isso, portanto, faz vigorar no Brasil uma realidade na qual grande parte dos preços praticados no mercado são efetivamente *monitorados*⁷⁹ por índices vinculados à inflação. Dessa feita, o recurso à desvalorização cambial como estabilizador macroeconómico causa um impacto imenso nos salários reais, que perdem poder de compra muito mais rapidamente em razão desse fenómeno; para além, igualmente desequilibra as contas externas, haja vista o impacto que causa na balança de pagamento, tornando o equilíbrio das contas públicas ainda mais dependente do aumento dos já exorbitantes juros na tentativa de evitar a evasão de capital estrangeiro (SERRANO, 2010, pp. 70-71).

Por isso, trata-se de um recurso estabilizador extremamente indesejado para o quadro institucional atual do país. Apesar de ainda deter integralmente a gestão de sua moeda, ao contrário do que ocorre com os países da Zona Euro – nos quais a gestão encontra-se centralizada no BCE –, o Brasil não pode alterar significativamente suas políticas monetárias e cambiais sem com isso causar (i) um grande impacto na sua dívida pública e (ii) afetar

⁷⁶ Apesar de o Código Civil brasileiro entabular, em seu artigo 315, que “[a]s dívidas em dinheiro deverão ser pagas no vencimento, em moeda corrente e pelo valor nominal”, diversas são as exceções que, ao fim e ao cabo, colocam inclusive em questão a própria razão de ser da regra geral; são indexados, por exemplo, os compromissos relativos a Títulos da Dívida Agrária, contratos internacionais, contratos com prazo igual ou superior a um ano, obrigações inadimplidas na época própria, prestações de cariz alimentar, contratos no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e débitos decorrentes de decisão judicial (OLIVEIRA, 2009, pp. 311-318). Resta esvaziada, pois, a suposta regra geral do nominalismo.

⁷⁷ Já no campo da jurisprudência, destaca-se a icónica decisão do Ministro da Suprema Corte no Recurso Extraordinário nº 79.663/SP, a partir da qual se passou a fazer distinção entre “dívidas de dinheiro” e “dívidas de valor”; enquanto as primeiras “são aquelas em que a prestação devida é uma quantidade determinada de unidades monetárias [...], satisfeitas com a entrega dessa mesma quantidade, independentemente das variações do poder de compra da moeda”, as segundas consubstanciam “a prestação devida em decorrência de um dever de indenizar que submete o sujeito passivo ao dever de repor ao credor o estado anterior do seu patrimônio ou de lhe fornecer certo conjunto de bens e serviços, independentemente do custo que tal situação implique para o devedor em termos de expressão monetária” (OLIVEIRA, 2009, p. 307).

⁷⁸ Para que se tenha uma noção de como a memória inflacionista afeta e impregna a legislação brasileira, note-se que a própria Constituição Federal prevê, em seu artigo 7º, inciso IV, que o salário mínimo nacional terá “reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo”, bem como, em seu artigo 37, X, que é “assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” para as remunerações de todos os funcionários públicos, a fim de que sejam repostas as perdas inflacionárias de seus vencimentos.

⁷⁹ Termo aqui empregado com a mesma aceção que lhe dá SERRANO (2010).

diretamente a economia, através do fantasma da inflação que ainda habita a memória nacional.

Em face desse cenário, destarte, parece claro que o Brasil, ainda que por motivos diversos, também precisa apertar o controlo de seu orçamento, a fim de evitar enveredar pelo caminho do endividamento, situação que o coloca – reitere-se, por motivos próprios e singulares⁸⁰ – em uma condição que é *de facto* próxima daquela em que se encontram os países de “euro fraco”, na medida em que suas perspectivas de estabilidade e crescimento económico passam também e algures pelo saneamento das contas públicas – inclusive para que possa vir a ter melhores condições de investimento na infraestrutura nacional. Nas palavras de Felipe Salto e Mansueto Almeida, “[a] austeridade fiscal não é condição suficiente, mas é essencial para qualquer estratégia de desenvolvimento que pretenda ser levada a sério” (*op. cit.*, 2016, p. 25).

3.2. O quadro brasileiro

Como costumava dizer Antônio Carlos Jobim, o famoso compositor e maestro brasileiro, “*o Brasil são é para principiantes*”. Até fins da década de 1980 ainda vigorava no país a “conta de movimento”; tratava-se de uma conta-corrente no Banco do Brasil⁸¹ titularizada pelo Banco Central do Brasil (Bacen), desprovida de qualquer limite – a variação dos saldos era automática –, por meio da qual o Tesouro Nacional efetuava a receção de dividendos e o pagamento de despesas ordenadas; se, ao final do dia, a entrada de recursos fosse inferior à saída, o débito era automaticamente creditado à Fazenda Pública – de forma unilateral pelo Banco do Brasil (NÓBREGA, 2016, p. 31).

Para além desse mecanismo, o Bacen também possuía: *i*) autonomia para emissão de dívida pública sempre que as operações da “conta de movimento” implicassem em expansão

⁸⁰ Ao contrário dos países da Zona Euro, que se encontram compelidos por normas europeias de caráter supranacional a seguir determinados critérios de disciplina fiscal e que transferiram para o Banco Central Europeu a autoridade sobre as políticas monetária e cambial, o Brasil – apesar de não se achar submetido a qualquer tipo de pessoa jurídica à qual tenha outorgado, no todo ou em parte, sua soberania monetária, cambial ou económica – caracteriza-se por um estado de coisas complexo, tanto no que diz respeito às suas perspectivas de crescimento económico quanto naquilo que concerne à sustentabilidade de seus orçamentos federal, estaduais e municipais, que, associado ao histórico recente das crises económicas pelas quais passou na década de 1980, faz com que seja política e socialmente indesejável o recurso à inflação e à desvalorização cambial como mecanismos de estabilização macroeconómica, passando a ter na austeridade fiscal um caminho invariável para o equilíbrio orçamental e a retomada do crescimento.

⁸¹ Maior instituição bancária do Brasil, que é estatal.

da massa monetária⁸²; *ii*) autonomia para fixação de dotações – também lastreadas em emissão de dívida – para concessão de crédito subsidiado a setores da economia considerados estratégicos (agricultura, exportações, agroindústria, dentre outros); e *iii*) titularidade do recebimento direto e da gestão de dois tributos federais – o Imposto de Exportação (IE) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) –, sem necessidade de contabilização no orçamento nacional, para constituição de reservas monetárias (NÓBREGA, 2016, p. 32).

Essa distorção funcional do Banco Central, aliada à relação incestuosa havida com o Banco do Brasil por meio de sua *conta de movimento*, conduziu a uma expansão autônoma e desenfreada da dívida pública, que só veio a cessar em 1987, às vésperas da promulgação da Constituição de 1988.

Depois de promovido o saneamento institucional básico por meio do fim da *conta de movimento* e da autonomia do Bacen para emissão de dívida, e na sequência do Plano Real e do já referenciado Programa de Estabilização Macroeconômica, a austeridade das contas públicas ganha importância no quadro da fiscalidade brasileira, sobretudo porque passa a representar um dos pilares do tripé da estabilidade macroeconômica. A partir dessa visão, surgiram diversos instrumentos legais voltados à limitação da despesa pública, que vieram a conformar o atual cenário normativo vigente.

A grande inovação deu-se com a aprovação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸³ (LRF), diploma que veio a regulamentar dispositivo da Constituição Federal⁸⁴, entabulando princípios rígidos e bem delimitados para a participação das despesas com pessoal na administração pública direta, limites para o endividamento dos Governos da Federação, das Unidades Federadas e das Municipalidades e restrições para empenho e realização de despesas no curso de períodos eleitorais (NÓBREGA, 2016, pp. 40-41). A mudança de paradigma deu-se com a difusão do conceito de *crime de responsabilidade fiscal*⁸⁵, punível cumulativamente com sanção administrativa, perda temporária de direitos

⁸² Conforme explica Mailson da Nóbrega (2016, p. 32), em um formato talvez único no mundo, o Bacen (órgão vinculado ao Poder Executivo) encontrava-se prévia e legalmente autorizado por lei, sem necessidade de qualquer consulta ou autorização legislativa específica, a emitir dívida pública.

⁸³ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>.

⁸⁴ Trata-se do art. 163, I e V, da Constituição da República Federativa do Brasil, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003. *In verbis*: “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; [...] V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

⁸⁵ Os crimes de responsabilidade, já estabelecidos na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passaram a ter uma dimensão fiscal (orçamental) expressa, com a emenda realizada em seu art. 10 pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro 2000, editada na sequência – e em decorrência – da Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir dessa alteração, foram criados oito novos crimes especificamente relacionados à execução orçamental e à gestão dos dinheiros públicos (itens 5 a 12 do referido art. 10 da Lei nº 1.079), que, por sua vez, representam a tipificação das condutas avessas àquelas preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

políticos e prisão, estabelecendo-se uma clara noção de risco para os gestores e agentes públicos que antes era inexistente (*idem, ibidem*).

Prosseguindo em sua análise, Mailson da Nóbrega (2016, p. 43) assevera que desde 2007, entretanto, o Brasil observou um gradual e sucessivo desmontar do progresso institucional e legal que se houvera observado nos anos anteriores. Com o advento da crise financeira de 2007, que se fez sentir no Brasil a partir de 2008, o governo federal reagiu por meio de medidas keynesianas, expandindo fortemente a procura pública e ampliando concessões de crédito subsidiado por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social⁸⁶ (BNDES).

Sucedem-se que o desmontar, contudo, não foi anunciado – ou sequer propriamente discutido no parlamento –, mas foi conduzido de forma pouco transparente pelo Poder Executivo – sobretudo através da Secretaria do Tesouro Nacional –, por meio de práticas que os economistas e a grande *media* nacional convencionaram chamar de *contabilidade criativa*; essas práticas não apenas camuflaram o crescimento da despesa pública como ainda serviram para que o Governo anunciasse aumentos do *superavit* primário orçamental sem fazer qualquer esforço fiscal (NÓBREGA, 2016, p. 44 e 47).

Dentre os principais artifícios utilizados para a expansão da despesa, destacam-se os descontos dos investimentos públicos e das despesas com programas de assistência social das metas de *superavit* primário⁸⁷, a ocultação orçamental dos prejuízos com subsídio de juros dos empréstimos do BNDES⁸⁸, a contabilização de valores ainda não recebidos – sobretudo

⁸⁶ Ainda no ano de 2007, o BNDES ampliou em 26,5% o desembolso total de crédito em relação ao exercício anterior, iniciando uma trajetória crescente de expansão do crédito. De 2007 a 2016, o Banco emprestou, ao todo, aproximadamente 1,36 bilhão de reais (ou trilhão de reais, na nomenclatura numérica brasileira); dentre os valores emprestados, apenas 6,3% são fundos próprios do Banco, sendo que cerca de 84% dos recursos advêm de aportes diretos ou indiretos do Tesouro Nacional. Os dados são do próprio BNDES, e estão disponíveis em: <<http://www.bndes.gov.br/>>.

⁸⁷ A partir de uma distorção ampliadora da metodologia sugerida pelo FMI, segundo a qual, a fim de não prejudicar os investimentos, os países resgatados poderiam abater de suas metas de esforço fiscal as despesas dos investimentos aprovados pelo Fundo – que, por sua vez, teriam a execução acompanhada.

⁸⁸ A questão é muito bem explicada por Mailson da Nóbrega, Ex-Ministro da Fazenda: “[o] Tesouro supre o banco [BNDES] de vultosos recursos, mediante a cobrança de Taxas de Juros de Longo Prazo (TJLP), que é a taxa de juros de longo prazo estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional para certos financiamentos concedidos por instituições financeiras oficiais. No momento em que este artigo está sendo escrito (2014), a TJLP é de 5% ao ano, muito inferior à taxa de juros que incide sobre os títulos do Tesouro, mais próxima da Selic, que era então de 11% ao ano. Ao receber do BNDES menos do que paga de juros ao mercado, o Tesouro tem uma perda correspondente ao subsídio implícito nessa transação. Essa perda não aparece no Orçamento da União – e por isso fica oculta para o Congresso e a opinião pública. Acontece que o BNDES tem lucro na transação, pois cobra do cliente uma taxa de juros superior à incidente nos repasses de recursos do Tesouro. Esse lucro se transforma em dividendos para o Tesouro. Essa estranha contabilidade permite que uma operação seja ao mesmo tempo fonte de prejuízos e lucros. Isso é possível porque o prejuízo está escondido no diferencial entre as duas taxas de juros, enquanto os dividendos são efetivamente contabilizados pelo BNDES e pelo Tesouro [no orçamento]” (*op. cit.* 2016, p. 46).

provenientes da expectativa de venda de concessões petrolíferas da Petrobras, que é uma empresa maioritariamente Federal – e o atraso sistemático de transferências do Tesouro Nacional a bancos estatais – verbas essas destinadas ao cumprimento de obrigações públicas, que passaram a ser suportadas a descoberto por esses mesmos bancos, com desembolso de capital próprio⁸⁹ (*idem*, pp. 45-48).

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que até então vigorara de forma estável e vinha sendo, mal ou bem, respeitada pelos mandatários do Executivo, sofreu um golpe indireto, decorrente da renegociação da taxa de juros aplicável às dívidas das Unidades da Federação com a União; esse ponto, contudo, será tratado em maiores detalhes à frente.

3.3. A Emenda Constitucional n° 95/2016

Apesar da política expansionista e da *contabilidade criativa* do Governo Federal, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) manteve, *a priori*, um curso decrescente em relação ao PIB, graças aos bons saldos primários positivos e ao crescimento acentuado do próprio produto interno; entre 2007 e 2012, os *superavits* primários contribuíram para uma redução média de 2,7% ao ano para a DLSP, enquanto o incremento do PIB colaborou com a uma razão anual de 4,4% (SARAIVA *et al.*, 2017, p. 2).

O crescimento do resultado primário, porém, foi gradualmente encolhendo até tornar-se deficitário em 2014. Esse fator, associado à queda no produto interno, fez com que em apenas três anos a dívida líquida saltasse de 30,5% para 46,2% do PIB, trazendo para o centro das atenções o debate político em torno da estabilidade da dívida e solvência do estado brasileiro (*idem, ibidem*).

A queda no produto impacta, pois, diretamente a capacidade arrecadatória e faz com que, de uma só vez, aumente a proporção da dívida em face do PIB e diminua o excedente primário; a perversidade dessa equação, contudo, reside mesmo no facto de que a grande maioria dos compromissos financeiros realizados pela União no período expansionista é composta por despesas obrigatórias, maioritariamente folha de pessoal (MACIEL, 2016, pp. 195-196), resultando em uma difícil situação na qual a despesa não pode ser reduzida ou revertida com a mesma velocidade com que fora criada.

⁸⁹ Trata-se das famosas *pedaladas fiscais*, que serviram de razão ao processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff. Como o Governo Federal é o controlador dos bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) que detêm as contas-correntes dos beneficiários de programas sociais, essas obrigações eram pagas sem o respetivo desembolso Federal. É dizer, os benefícios eram pagos com recursos próprios dos bancos públicos, enquanto o Tesouro Nacional retinha as transferências dos valores correspondentes, para que a despesa não aparecesse na execução do exercício. A prática consubstanciava, portanto, um empréstimo *de facto* dos bancos, a juro zero, para o governo.

Foi nesse contexto que o parlamento brasileiro votou e aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que gravou na ordem constitucional do país limites absolutos e individuais para as despesas primárias⁹⁰ da União e que deverão ser observados por um período de vinte anos – até 2036⁹¹ (SARAIVA *et al.*, 2017, p. 2). A EC implantou inovações na regulamentação da política fiscal da União Federal sob a ótica da despesa, vinculando seu crescimento global às taxas anuais de inflação apuradas⁹².

Em síntese, os nove artigos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela medida inovam juridicamente ao incorporar à ordem constitucional limites anuais individualizados para as despesas primárias de cada um dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo Federais), bem como do Ministério Público e da Defensoria da União, explicitando de forma concreta e descritiva, na sequência, os parâmetros de cálculo e compensações de recursos autorizados.

Por sua vez, para evitar subterfúgios contabilísticos já verificados no passado, as operações de conciliação⁹³ são igualmente submetidas ao teto orçamental, não sendo passíveis de justificar acréscimo de pagamentos. No que tange à regra de correção monetária dos valores indicados, a EC prevê, de forma propositada, um período base desfasado e, por isso mesmo, já conhecido – que vai de julho a junho do ano anterior –, de forma a tornar a regra mais objetiva e previsível, evitando, assim, o uso de projeções – que poderiam ser manipuladas para burlar a sua efetividade (BRASIL, 2016a, p. 6).

De acordo com a área técnica do Parlamento (*idem, op. cit.*, p. 7), ao congelar as despesas primárias em termos reais, a norma permite que elas passem a “*representar fatias decrescentes do Produto Interno Bruto – PIB, caso haja crescimento da economia*”, sendo essa “*a fórmula encontrada para aumentar resultados fiscais ao longo do tempo (reduzir a*

⁹⁰ A despesa primária – ou não financeira – é aquela que implica aumento da dívida líquida – a exemplo de pessoal, previdência, custeio e investimento –, enquanto as despesas financeiras correspondem à gestão da dívida e aos juros e quotas de amortização. As despesas financeiras não são abrangidas pelo teto imposto pela EC nº 95/2016.

⁹¹ A emenda contém, entretanto, a possibilidade de que a partir do décimo ano – metade do prazo de vigência – os limites sejam revistos se o cenário econômico mostrar-se favorável; são vedadas nessa eventual revisão, de qualquer sorte, aumentos para os limites de créditos extraordinários, despesas eleitorais, aportes para aumento de capital de empresas estatais não dependentes e transferências vinculadas a Unidades da Federação e Municípios (SARAIVA *et al.*, 2017, p. 3).

⁹² O texto contém quinze limites individuais para os gastos, que são todos calculados a partir da mesma metodologia. A referência é o valor das rubricas na despesa primária do ano fiscal de 2016, acrescida anualmente pelo índice IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) respectivo (BRASIL, 2016a, p. 4).

⁹³ Trata-se de “*todas as operações que afetam o resultado primário, não apenas o valor estritamente pago, [...] que compreendem ajustes metodológicos e contábeis próprios da apuração desse resultado, realizados pelo Tesouro (como diferença entre regime de caixa e de competência) e pelo Banco Central (como despesas extraorçamentárias, a exemplo de ‘cédulas e moedas’)*” (BRASIL, 2016a, p. 6).

relação despesa/PIB) e reduzir de forma gradual o crescimento da dívida”. Somam-se ainda gatilhos legais específicos para o controlo do uso de determinados instrumentos jurídicos – tais quais abertura de créditos suplementares pelo Executivo ou previsões excessivas de receita orçamental pelo Legislativo – que poderiam vir a ser utilizados para que a EC seja efetiva, também são determinadas punições graduais para as instâncias que incumpram os valores máximos, bem como uma limitação da possibilidade de revisão do conteúdo da própria emenda⁹⁴.

A fixação de limites para a despesa primária, por seu turno, não afasta a aplicação das demais normas já existentes – referidamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁹⁵ –, que continuam a vigorar, como deixa claro o artigo 102, II, da EC (BRASIL, 2016a, p. 3). O foco da contenção centra-se nos orçamentos fiscal e da seguridade social, os quais representam cerca de 75% da despesa primária federal (SARAIVA *et al.*, 2017, p. 3).

Para Silva e Bittencourt, o *Novo Regime Fiscal* ainda deixa uma margem considerável de discricionariedade para os Poderes Executivo e Legislativo disporem acerca de acréscimos às despesas; o ponto fulcral, entretando, é que a medida restringe significativamente o crescimento de despesas obrigatórias, nomeadamente com funcionários públicos (SILVA; BITTENCOURT, 2017, p. 8).

Ainda segundo os autores (*idem, ibidem*), a medida é economicamente desejável porque: *i)* minimiza o caráter pró-cíclico da política fiscal em relação às regras baseadas em défice; *ii)* tem implantação mais previsível do que a de regras dependentes de ajustes permanentes na receita; *iii)* é resistente às projeções superestimadas de receita para acomodação de aumento da despesa; e *iv)* não incentiva a evasão e a elisão tributária e igualmente não esgota a capacidade tributária.

Também de uma perspetiva económica, a partir da análise de diferentes modelos ponderados por condições macroeconómicas e níveis de produtividade, diz Assuero Saraiva *et al.* que “*é claro o efeito positivo de bem-estar da EC 95, entretanto esta poderia ser aprimorada caso a flexibilidade dos gastos com investimentos públicos fosse adotada*” (*op. cit.*, 2017, p. 19), ressaltando, ainda, que tais efeitos serão maiores tanto na medida em que a

⁹⁴ Cfr: “Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial”.

⁹⁵ Essas leis condicionam, por exemplo, o empenho, a movimentação financeira e as metas fiscais.

política perdure por mais tempo – ou seja, caso não sofra uma revisão ao fim da primeira década –, quanto na hipótese de incremento das condições económicas.

Ponderando-se criticamente, por outro lado, há de se lembrar que tal medida não pode ser considerada como ferramenta única da promoção da austeridade, mas sim como mais uma peça dentre as várias necessárias para a montagem de um quadro que reconduza as finanças públicas ao ponto de equilíbrio. Isso porque se trata de medida que é, a um, focada na despesa primária – não cuidando, assim, dos impactos da política monetária e sua repercussão nos juros da dívida – e, a dois, paliativo dos verdadeiros problemas estruturais da fiscalidade, que passam pelas distorções do sistema tributário⁹⁶, da ineficiência da gestão, da falta de investimentos, *et coetera*. Nesse sentido militam as críticas de SALTO; ALMEIDA (2016, p. 25) e SILVA; BITTENCOURT (2017, p. 9)⁹⁷.

No plano jurídico, a medida não é menos controversa. Enquanto tramitava no Congresso Nacional, a proposta de emenda já sofria ameaças por parte de parlamentares descontentes de um eventual questionamento judicial⁹⁸, se aprovada. Tão logo se incorporou na ordem jurídica, a norma tornou-se objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) de números 5633/DF – de autoria da Associação Nacional dos Magistrados do Brasil – e 5658/DF – proposta pelo Partido Democrático Trabalhista –, sendo a segunda preventa à primeira e achando-se ambas sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, ainda pendentes de apreciação e julgamento⁹⁹.

A querela mal começou e, certamente, está longe do fim, não sendo prudente nem pertinente a este trabalho pretender antecipar qualquer tipo de posição que venha a ser tomada pela Corte Constitucional brasileira. Facto é, entretanto, que a Consultoria Legislativa do

⁹⁶ O sistema tributário brasileiro é um ponto chave para a compreensão de muitas das distorções económicas que afetam o país. Na medida em que, entretanto, o Brasil possui uma elevada carga de impostos – que o coloca a par das nações europeias, nesse aspeto – e recordes de arrecadação anuais, a crítica não gira em torno do *quantum* arrecadado, mas sim da forma como essa coleta dá-se. Por não se tratar do objeto do presente estudo – e até porque inúmeras são as teses jurídicas e económicas à volta do assunto –, o sistema tributário brasileiro não será aqui focado. Para um entendimento atualizado das discussões mais recentes sobre as reformas imprescindíveis à fiscalidade do Brasil, vide AFONSO (2016).

⁹⁷ Para uma compreensão mais alargada acerca das restrições, do âmbito de aplicação e do impacto da EC nº 95/2016, vide BRAIL (2016a), SARAIVA *et al.* (2017) e SILVA; BITTENCOURT (2017).

⁹⁸ O controlo judicial da constitucionalidade de emendas à constituição tem fundamento no artigo 60, §4º, da Constituição Federal brasileira, que determina que “*Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais*”. São os limites materiais expressos ao poder constituinte derivado, denominados pela doutrina nacional de *cláusulas pétreas* da constituição.

⁹⁹ Informações extraídas do sítio eletrónico do Supremo Tribunal Federal (STF), disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949>>. Ainda segundo dados do STF, conforme consulta ao andamento processual, as ações encontram-se em fase de aceitação das instituições interessadas em figurar como *amici curiae* do julgamento.

parlamento brasileiro, em análise técnica prévia da constitucionalidade da medida proposta¹⁰⁰, conclui pela conformidade da mesma à Constituição Federal, por entender que: *i)* não há qualquer elemento do texto que afete, ainda que indiretamente, a forma federativa do Estado ou o direito de voto dos cidadãos; *ii)* é muito difícil divisar, de forma irrefutável, como e em que medida a emenda violaria diretamente a materialidade das cláusulas protetoras da separação entre os Poderes da República e dos direitos e garantias individuais dos cidadãos; e *iii)* analisada a possibilidade de violações indiretas a esses últimos limites materiais (a separação dos Poderes e as garantias e liberdades individuais), ainda que a medida possa modificar o arranjo da dinâmica entre os Poderes – porque limita, de alguma forma (objetiva, ressalte-se), o que antes era livre¹⁰¹ – e o exercício de direitos pelos cidadãos – pois o congelamento orçamental impacta a prestação de serviços públicos –, não se pode dizer que há violação às respetivas *cláusulas pétreas*, porquanto não apenas os Poderes devem conviver em harmonia e equidade como também o princípio do não-retrocesso de direitos, tal qual já indicado pelo STF, não acarreta a imutabilidade dos objetos alcançados por esses direitos e liberdades, mas sim a preservação da sua essencialidade (FREITAS; MENDES, 2016, p. 14).

Aqui se entende por bem destacar que o autor deste trabalho concorda com a posição exarada pela área técnica do parlamento, sobretudo por entender que o controlo material de constitucionalidade, sobretudo do poder constituinte derivado¹⁰², não deve ser de forma alguma utilizado pela Suprema Corte como forma de manipular as decisões legislativas legítimas – facto esse que, aí sim, atentaria contra a independência dos Poderes. Dessa feita,

¹⁰⁰ Aqui já em sua redação final enquanto projeto, incluídas as alterações apresentadas no texto substitutivo modificador da minuta inicial.

¹⁰¹ Leia-se, a requisição de recursos orçamentais. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 e até o advento da EC nº 95/2016, os Poderes Legislativo e Judiciário sempre fixaram livremente as suas despesas – gerando, inclusive, grandes distorções no serviço público a partir dessa prerrogativa –, facto que ajuda a entender a eventual irrisignação dessas instâncias à limitação que a medida representou.

¹⁰² Para além dos limites formais de reforma constitucional – quais sejam aqueles relativos aos sujeitos legitimados à propositura de emendas, à sua tramitação e o quórum de apreciação –, a Constituição Federal de 1988 possui, ainda, limites materiais à revisão por parte do poder constituinte derivado. São as denominadas *cláusulas pétreas*, cujos conteúdos não podem ser suprimidos ou alterados, ainda que parcial ou indiretamente, por emendas constitucionais. De acordo com a lição de Gilmar MENDES (2009, p. 253), “[o] significado último das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão-só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro”. No que concerne ao alcance da imutabilidade desses conteúdos, muitas vezes subjetivos – sobretudo quando relacionados aos *direitos individuais coletivos* ou às reformas indiretas –, a apreciação é da competência do Judiciário. “Isso pode ser feito depois de a emenda haver sido promulgada, em casos concretos, por qualquer juiz, podendo também se efetuar o controle abstrato, pelo STF, por meio de ação direta de inconstitucionalidade. O controle pode ocorrer antes mesmo de a emenda ser votada, por meio de mandado de segurança, reconhecendo-se legitimação para agir exclusivamente ao congressista” (MENDES, 2009, p. 256).

tem-se que a EC nº 95/2016 não é inconstitucional, na medida em que não é capaz de caracterizar uma violação objetiva ao núcleo duro fundamental das garantias intangíveis.

Por fim, no plano sócio-político, a principal crítica feita à medida concerne ao facto de que ela constitui um travão ao desenvolvimento quantitativo e qualitativo dos serviços de saúde e de educação prestados pelo Estado. De antemão, esclarece-se que esse tipo de controvérsia, que tem mesmo a ver com o campo das escolhas públicas, será apreciado com maior atenção no capítulo subsequente. De toda sorte, o que fica para já é que, tal qual já asseverado no introito desta dissertação, o plano jurídico do *dever-ser*, que é garantidor de direitos, encontra-se inexoravelmente ligado à dimensão do *ser*, que se permeia de contingências afeitas à realidade. Assim, por mais que o ideal normativo – como é o caso brasileiro – seja aquele da persecução de prestações públicas integrais e irrestritas nas áreas da saúde e da educação, a efetiva execução dessa proposta estatal cinge-se às condicionantes factuais que, nomeadamente no plano económico da escassez de recursos, impõem a necessidade de concessões aos ditames da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nessa toada, como destacam FREITAS; MENDES (2016, pp. 11-12), não obstante a norma em tela aperte os cordões da bolsa de recursos públicos, o texto aprovado assegurou em qualquer hipótese o cumprimento dos limites mínimos das despesas com saúde e educação, pelo que não se pode dizer que é totalmente insensível à consecução desses serviços de importante estatura constitucional.

Para além, e a título de ampliação do foco de debate, há de se recordar que serviços públicos de qualidade não dependem apenas de recursos, mas também de boa gestão¹⁰³. Momentos como o presente, nos quais a economia de recursos faz-se necessária, configuram oportunidades mais do que apropriadas para a reflexão de que falhas de gestão, falta de projetos políticos sólidos e ausência de estipulação de metas e objetivos claros podem ser, muitas das vezes, impecílios deveras mais graves às bosa prestações estatais do que a dotação orçamental. Em síntese, é conveniente não manter a atenção apenas na quantidade da despesa pública, mas, igualmente, na qualidade da mesma.

Por derradeiro, é interessante notar em que medida as restrições impostas pela EC nº 95/2016 assemelham-se àquelas preconizadas pelo PEC europeu já em sua configuração

¹⁰³ Em igual sentido, CONTI (2016, p. 38): “[u]ma boa gestão [...] é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente, o que exige estudos, planeamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos”.

reforçada¹⁰⁴. Essa relação será o objeto das considerações finais deste capítulo, a fim de contemplar também a análise que será aduzida a seguir acerca da dívida pública dos entes federados brasileiros.

3.4. A disciplina fiscal e os défices das Unidades da Federação

Após a implantação do Real em 1994, os Estados federados tiveram uma pioria significativa em suas finanças¹⁰⁵. Isso porque, com o fim da hiperinflação e a elevação considerável da taxa de juros, as receitas inflacionárias¹⁰⁶ dos Governos Estaduais praticamente desapareceram, ao mesmo tempo em que houve um aumento dos compromissos financeiros, causando uma crise de liquidez dos bancos públicos desses Estados¹⁰⁷ (MACIEL, 2016, p. 183).

Essa falta de liquidez dos bancos estaduais foi justamente o reflexo da crise de solvabilidade dos Governos dos Estados, que se utilizavam dessas instituições para a execução de suas despesas mediante obtenção de empréstimos. Diante da quebra iminente de diversos bancos – e, conseqüentemente, dos respectivos Estados controladores – o Bacen interveio na situação, substituindo títulos estaduais por títulos federais. A manobra, contudo, não foi suficiente para conter o problema existente, terminado apenas com a intervenção do Governo Federal, que assumiu a integralidade dos compromissos em contrapartida à imposição de um programa de ajustamento fiscal aos governos subnacionais beneficiados (MACIEL, 2016, p. 184).

Segundo Pedro MACIEL (*idem, ibidem*), “a União assumiu R\$ 101,9 bilhões¹⁰⁸ de dívidas estaduais para serem parceladas em trinta anos, a taxas de juros de 6% e 7,5% a.a., mais a correção monetária do IGP-DI”; a contrapartida, por seu turno, veio com a

¹⁰⁴ Conforme exposto no tópico “2.5. Uma busca por estabilidade e crescimento” deste trabalho.

¹⁰⁵ Para um panorama acerca da dinâmica fiscal e financeira entre os entes da República Federativa do Brasil, recomenda-se a leitura de MACIEL (2016) e MENDES (2008, 2016a e 2016b).

¹⁰⁶ No período em questão, as Unidades da Federação normalmente geriam suas contas de pagamento por meio de bancos estaduais – ou seja, cujo controle era detido pelos governos dos respectivos estados que tinham a maioria ou a totalidade dos seus capitais. Com isso, defendiam-se face à hiperinflação e da conseqüente desvalorização cambial para auferir vultosos lucros decorrentes da indexação de que os depósitos desses bancos beneficiavam. “A inflação reduzia o valor real dos depósitos e, assim, tornou-se um importante mecanismo de financiamento dos bancos. Ainda que os depósitos bancários fossem remunerados, a proteção contra a inflação não era perfeita, tendo em vista que eram corrigidos por índices que refletiam a variação dos preços no passado, em um momento de aceleração das taxas inflacionárias. No início dos anos 1990, os ganhos inflacionários dos bancos chegaram a cerca de 4% do PIB, o que correspondeu a algo em torno de 40% da receita de intermediação financeira” (ALÉM, 2010, p. 146).

¹⁰⁷ Na época em recorte, além dos dois bancos públicos federais (o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal), a maioria das Unidades da Federação também detinha o controle societário de bancos com atuação a nível local dos Estados.

¹⁰⁸ Leia-se: R\$ 101,9 mil milhões.

obrigação dos Estados beneficiados, por meio de um contrato federativo¹⁰⁹, para com a observância de metas – determinadas com supervisão da União – relativas: *i*) à razão máxima entre dívidas financeiras e receitas líquidas reais; *ii*) à realização de resultado primário mínimo; *iii*) ao teto de despesas com funcionalismo público; *iv*) ao aumento da arrecação de receitas próprias; *v*) à privatização, permissão ou concessão ao setor privado de serviços públicos; *vi*) à reforma administrativa e patrimonial dos governos; e *vii*) ao controlo de despesas de investimento.

Com isso, prossegue o autor (*idem, ibidem*), sucedeu-se uma nova época de bonança nas finanças estaduais que, de 1998 a 2007, saíram de um déficit de 0,4% do PIB (nacional) para um *superavit* de 1,1% do PIB. A partir de 2008, com a crise económica e a política de desoneração de impostos conduzida pelo Governo Federal – que afeta a transferência aos Estados de tributos que são compartilhados –, as receitas subnacionais¹¹⁰ começaram a declinar, ao passo que as despesas continuaram a crescer¹¹¹.

Em 2014, a situação de endividamento dos Estados retornou a patamares próximos daqueles verificados em 1998, com um déficit nominal de 0,2% do PIB, 28% decorrente das reduções da arrecação e 72% devido ao aumento das despesas; e dentro dessas despesas, 88% correspondem a folha de pagamento de pessoal¹¹², sendo apenas 12% relativos a investimentos (MACIEL, 2016, pp. 190-192).

O que ressaí de tudo isso é que, não obstante o contrato de supervisão das finanças estaduais firmado entre a União e os governos subnacionais, o governo central não foi capaz de manter o controlo sobre as despesas realizadas pelos últimos, facto que fica bem evidente com a constatação de que as autorizações de expansão da despesa para fins de investimento foram desviadas, em sua quase totalidade (88%, como dito) para contratação de pessoal e reajustes de salários e benefícios.

Entende-se, pois, que em relação aos orçamentos estaduais e o papel da União Federal no controlo das despesas dos governos subnacionais brasileiros, o modelo europeu de

¹⁰⁹ Na medida em que os entes federativos são constitucionalmente independentes – observados os limites legais – para a gestão de suas finanças, não havendo, nesse sentido, ingerência da União sobre as Unidades da Federação, os compromissos assumidos pelos Estados beneficiados em troca do dinheiro federal disponibilizado foram contratualizados na forma de um “*contrato federativo*” que, por sua vez, se submete à interpretação do STF na hipótese de divergência entre as partes.

¹¹⁰ Todas aquelas que não são amealhadas pela União, mas sim pelas Unidades da Federação e pelos Municípios.

¹¹¹ Aqui, ressalte-se que a União liberou sucessivas autorizações para crescimento das metas de endividamento dos Estados no período, sobretudo daqueles envolvidos com a recepção de grandes eventos, tais quais a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.

¹¹² Para uma análise acerca das questões afetas à política de pessoal dos governos brasileiros, vide MENDES (2016b).

supervisão reforçada dos orçamentos nacionais, promotor da detecção atempada de desvios com o fim de prevenir défices excessivos dos Estados-Membros, pode vir a ser uma interessante inspiração para o Brasil.

Da mesma forma que a Comissão Europeia, por intermédio do seu painel de controlo dos riscos de défices excessivos, acompanha multilateralmente as contas nacionais a partir de Bruxelas, cotejando os dados oficiais dos Estados-Membros com aqueles estimados pelo Eurostat, um mecanismo similar pode ser facilmente desenhado e implantado a nível federal no Brasil, para controlo e supervisão das finanças de seus governos regionais e locais.

Tratar-se-ia de um painel de monitoramento de défices excessivos das Unidades da Federação a partir de Brasília, supervisionado conjuntamente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Secretaria do Orçamento), as Secretarias de Planejamento e Orçamento dos Estados e Distrito Federal e o Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados).

Seguindo a mesma lógica europeia de detecção prévia de possíveis desvios no médio prazo (quatro anos, em geral), os governos subnacionais teriam um prazo anual para submeter seus orçamentos à apreciação do mecanismo, que depois, ao longo de todo o ano fiscal, acompanharia a execução. Com isso, ter-se-ia um controlo mais próximo das verdadeiras trajetórias económicas das despesas locais.

Seria igualmente razoável que os Estados com maior volume de dívida refinanciada pela União, juntamente com aqueles cujos saldos estruturais estejam mais deteriorados, fossem acompanhados mediante uma supervisão especial, de forma semelhante ao tratamento que é dado pela UE aos países da Zona Euro que entram em situação de possível incumprimento das metas entabuladas. Isso tudo de acordo com as noções semelhantes de avaliação qualitativa e quantitativa da condição dos respetivos saldos estruturais, porém no contexto estipulado pela LRF e demais normas federais eventualmente instituídas para tal.

Uma vez que o painel detetasse o desvio da trajetória ou o incumprimento de quaisquer condições impostas pelo contrato federativo subsidiário ao refinanciamento, os governos afetados seriam notificados para que se colocassem em rota de ajustamento à trajetória esperada. O ganho seria evidente: tanto a União e o Bacen estariam em melhor condição de prever possíveis problemas fiscais a nível local, como também as próprias Unidades da Federação passariam a ter uma maior dimensão das suas realidades fiscais – isolada e conjuntamente. Beneficiar-se-iam, ainda, a economia nacional, como um todo, e a transparência, sob o ponto de vista de *accountability* de gestão.

3.5. Conclusões parciais

Do cotejo entre as questões aventadas no presente capítulo com o que foi exposto acerca do modelo europeu no capítulo anterior, vislumbra-se que, apesar de serem planos jurídicos (instituição supranacional *sui generis*¹¹³ versus Estado Federal), sócio-económicos (união económico-monetária de países desenvolvidos versus país em desenvolvimento) e institucionais (arranjo misto de *hard* e *soft laws*, no contexto de soberania partilhada e governação simultaneamente coordenada para alguns aspetos e centralizada para outros versus pirâmide normativa e hierárquica bem delimitada, como é comum a um Estado – ainda que federal) bastante distintos, União Europeia e Brasil prosseguem, contudo, objetivos muito próximos no que diz respeito a crescimento económico sustentável, estabilidade, pleno emprego e melhoria geral do bem-estar social, assim como se encontram em situações fiscais delicadas¹¹⁴ cujas saídas passam pela austeridade.

No escopo da justificativa¹¹⁵ da Proposta de Emenda à Constituição n° 241/2016, que se transformou na EC em apreço, os proponentes da norma destacaram que um dos seus grandes objetivos é enfrentar do cariz eminentemente procíclico da despesa pública, através da desvinculação proporcional entre despesas e receitas; ressaltaram, também, que a medida contribui para o aumento da previsibilidade da política macroeconómica nacional e contenção da tendência de crescimento real da despesa, com o efeito de, a longo prazo, reestabelecer a confiança do mercado internacional no país, promovendo a estabilidade, o crescimento o emprego (BRASIL, 2016b, pp. 4-7).

Pode-se dizer, portanto, que a *mens legis* da EC n° 95/2016 aproxima-se dos objetivos preconizados pelos artigos 3° e 4° do TUE e do artigo 119° do TFUE. Ademais, as medidas eleitas pela emenda em questão aproximam-se materialmente – ainda que eventualmente distingam-se formalmente¹¹⁶ – daquelas incorporadas ao PEC pelo Regulamento (UE) n° 1.177/2011, porquanto ambas as políticas preocupam-se com (i) a cessação de défices considerados excessivos, (ii) o reforço da disciplina orçamental, (iii) a atenção à sustentabilidade global da dívida, e (iv) a aproximação satisfatória dos valores de referência. Por outro lado, o Brasil ainda carece de medidas que prezem por objetivos similares àqueles

¹¹³ Acerca da natureza jurídica da União Europeia, que não é objeto do presente trabalho, vide, por todos, FERREIRA (2017).

¹¹⁴ Seja indiretamente, por meio de alguns de seus Estados-Membros, no caso da UE, seja diretamente, em se tratando do Brasil.

¹¹⁵ A justificação de um projeto de Lei ou de Emenda Constitucional consubstancia-se numa espécie de preâmbulo em que o proponente explica os fundamentos que julga relevantes e pertinentes à fundamentação da propositura e ao direcionamento do debate ao longo da tramitação legislativa.

¹¹⁶ O que é natural, na medida em que integram planos jurídicos e institucionais deveras distintos.

proseguidos pelo Regulamento (UE) nº 1.176/2011 – também do *Six Pack* –, que insitui mecanismos de avaliação e investigação aprofundada do quadro macroeconómico, numa lógica que ultrapassa o âmbito das intervenções normativas meramente focadas no orçamento e na dívida, em busca do estabelecimento de verdadeira simbiose com o cenário económico.

A principal constatação a que se chega, por fim, é a de que, enquanto na UE a vontade política de promoção da responsabilidade fiscal e da austeridade surge por influência dos países de “euro-forte”, dissemina-se no quadro jurídico da União e, por essa via, impõe-se aos Estados-Membros de “euro-fraco”, no Brasil – que não pertence a uma entidade supranacional com a partilha soberania –, o próprio poder constituinte derivado inovou no ordenamento constitucional através da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, para limitar de forma rígida, em carácter futuro, as possibilidades de endividamento. Este facto é simbolicamente muito relevante, pois representa uma espécie de amadurecimento institucional plasmado no reconhecimento de que o endividamento é dotado de grande impacto intergeracional e, por isso mesmo, precisa ser conduzido de forma estável – o que, num *Estado de Direito*, depende de positividade normativa.

4. ORDENAR JURIDICAMENTE PARA PROGREDIR ECONOMICAMENTE?

4.1. *O caminho do endividamento: uma escolha acertada?*

Classicamente entendida como redutora da riqueza privada por parte de um Estado-consumidor que faz desaparecer os rendimentos que coleta, a despesa pública passa, sob a perspetiva contemporânea, a ser tida como um instrumento de dupla função: económica e social. Económica porque é veículo de investimentos essenciais no setor produtivo, por vezes até melhores que os privados; social, porquanto se conforma como um fator redistributivo da riqueza (MARTINS, 2015, pp. 65-67).

Dogmaticamente, o tratamento jurídico da despesa pública sempre foi preterido em face da receita, sobretudo porque considerado mister eminentemente político. A consequência disso foi a consolidação de um hiato normativo em que, por um lado, havia extensa regulamentação das receitas públicas (legislação tributária), enquanto, por outro, imperava o silêncio legal acerca das despesas do Estado (PRIETO, 2003, p. 96)¹¹⁷.

¹¹⁷ Trata-se, aqui, de uma abordagem sistemática e universal que o autor propõe para a compreensão da matéria e que se adota para a finalidade deste estudo.

A despesa pública, por sua vez, atrela-se a um conjunto de mecanismos jurídicos para execução de créditos previamente estabelecidos, donde se conclui estar indissociavelmente ligada à lógica orçamental, já anteriormente tratada. Essas execuções, ao passo que se prestam a satisfazer diferentes necessidades, enquadram-se em classes diversas do orçamento, que se podem resumir essencialmente em três: *i)* consumos; *ii)* transferências; e *iii)* investimentos (MARTINS, 2015, p. 69). É a despesa, pois, que por meio de suas três formas de consecução, realiza as funções musgravianas de afetação, distribuição e estabilização da economia.

De acordo com o *Teorema da Equivalência Ricardiana*, a dívida pública é equivalente aos impostos *lump-sum*¹¹⁸ para o financiamento de despesa. Isso significa que o déficit público apenas posterga para um momento futuro a imposição de um imposto (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 517). Tendo-se em conta essa noção de que “[g]overnments borrow as an alternative to taxing, and it is appropriate to consider borrowing as an addition to the revenue raising alternatives” (BUCHANAN, 1999, p. 258), a significar que um empréstimo tomado pelo Estado nada mais é do que a opção pelo adiamento de um tributo, merece relevo destacar a virada na visão clássica acerca do endividamento público introduzida pelo pensamento económico keynesiano, segundo o qual a criação deliberada de défices orçamentais – com incremento de despesas públicas não amparadas em receitas estimadas – não é necessariamente irresponsável ou negativa do ponto de vista económico, desde que direcionada para o incremento da procura agregada da economia, a fim de garantir o giro da despesa pública com vistas ao escape de quadros de estagnação e recessão (BUCHANAN, 2000, p. 34).

Paulo Trigo Pereira (PEREIRA *et al.*, 2012, pp. 518-524) aponta em sua obra, contudo, que essa equivalência ricardiana¹¹⁹ já não se verifica em um cenário de *impostos distorcedores*, variáveis em função do rendimento e estimuladores da modificação temporal da distribuição da renda. O efeito disso é que, havendo redução de impostos sobre rendimento e conseqüente aumento do peso do déficit sobre a dívida pública, aumenta o valor de consumo a curto prazo, prejudicando-se, com isso, o equilíbrio intergeracional aprioristicamente respeitado num contexto de equivalência ricardiana.

¹¹⁸ Impostos *lump-sum*, ou diretos, são aqueles que, incidindo normalmente sobre rendimentos, não causam distorções no mercado, porque não interferem nos preços relativos dos bens (e.g. IRC e IRS). Em contrapartida, os impostos indiretos, que incidem sobre um determinado conjunto de bens, caracterizam-se por ser *ad valorem* (e.g. IVA) ou por representarem taxas específicas sobre uma unidade de compra.

¹¹⁹ A teoria da equivalência ricardiana preconiza que, para um valor determinado de despesa pública, a substituição de tributos por dívida não altera a procura global e as taxas de juros, não afetando a atividade económica.

Para financiar seus défices orçamentais, por seu turno, os Estados dispõem de três grandes fontes de recursos¹²⁰: *i*) emissão de dívida pública; *ii*) alienação de património; e *iii*) financiamento monetário junto ao seu Banco Central. Na medida em que a segunda opção é pontual – porquanto representa apenas um incremento singular e a curto prazo de recursos – e a terceira não costuma ser possível em Estados de economia desenvolvida e instituições sólidas, resta basicamente o recurso à dívida pública como meio habitual de financiamento dos saldos negativos das contas estatais (PEREIRA *et al.*, 2012, p. 511).

Lato sensu, a dívida pública engloba todas as posições financeiras passivas detidas pelo Estado e, por isso, decorre necessariamente da contração de empréstimos públicos; esse recurso ao crédito, por seu turno, é a consequência ou de um défice orçamental (insuficiência de receitas efetivadas para cobertura das despesas empenhadas) ou de um *stock* anterior de dívida acumulada e não saldada¹²¹ (COSTA; MARTINS, 2016, p. 204).

É, pois, nesse sentido que, segundo a doutrina de Nazaré da Costa Cabral e Guilherme d’Oliveira Martins (2016, p. 204), “*o défice pré-determina e influencia o valor da dívida pública*”. Por outro lado, e ainda segundo os mesmos autores (*idem, ibidem*), o endividamento também influencia negativamente os orçamentos nacionais, na medida em que compromete seu saldo, tanto com as amortizações quanto com os juros. Assim, pode-se dizer que endividamento e défice orçamental são fenómenos simbióticos, que via de regra influenciam-se recíproca e simultaneamente.

Isso posto, e na sequência da conclusão keynesiana de que certo grau de endividamento público pode ser proveitoso – ou até mesmo necessário – ao bem estar da ordem económica, desponta a questão de determinar-se quando o Estado deve emprestar ao invés de taxar. Na tentativa de responder a esse problema, James Buchanan (1999, pp. 258-268) realiza uma análise do comportamento económico individual e coletivo perante as hipóteses de taxaçoão ou endividamento como fonte de financiamento da despesa pública, para concluir que “*public debt issue may be chosen as an appropriate part of the over-all ‘constitution’ of a fiscal structure, provided that limitations are imposed to insure that debt financing be restricted to projects that yield benefits over time*” (*idem*, pp. 267-268).

Partindo-se do pressuposto de que o endividamento excessivo e insustentável dos Estados é extremamente indesejável e prejudicial à economia¹²² e que este decorre

¹²⁰ Ultrapassando-se a hipótese de aumento da carga tributária, conforme abordagem da nota de rodapé 53.

¹²¹ Que, lógica e necessariamente, terá sua origem de igual modo em algum défice anterior.

¹²² Por não se tratar de um objetivo deste artigo, a questão não será aqui analisada. Para um maior aprofundamento no tema, vide, dentre outros: BUCHANAN (2000) e BUFFIE *et al.* (2012).

diretamente do – além de ser catalisado pelo – déficit orçamental, surge a necessidade de que sejam estabelecidos critérios jurídicos para o controlo do crescimento da despesa pública (MARTINS, 2015, p. 68), sobretudo quando sustentada em dívida. Em mesmo sentido, inclusive, milita o modelo preconizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo o qual “[l]arge debt-financed increases in public investment are undeniably risky – the economy converges to a stationary equilibrium only if policy makers win the race against time” (BUFFIE *et al.*, 2012, p. 17).

É desse quadro que surge a preocupação com o equilíbrio fiscal intergeracional, que por sua vez se traduz na aplicação do clássico princípio do orçamento equilibrado, que se torna a consolidar numa perspetiva pós-keynesiana (BUCHANAN, 2000, p. 154). A esse respeito, Luigi Spaventa (1987, p. 25), ao analisar a sustentabilidade da dívida pública, ressalta que, ainda quando a taxa de crescimento real ultrapassa os juros reais – circunstância essa que nem sempre sinaliza um problema de sustentabilidade –, é insensato perpetuar o endividamento, porque choques externos na economia podem, a qualquer momento, impactar o crescimento ou escassear o crédito; por outro lado, o arrastamento e crescimento contínuo do endividamento põe à prova a solidariedade intergeracional por meio da exaustão, em algum ponto, da capacidade tributária futura.

Destarte, conclui o autor (*idem*, pp. 25-26) que a legislação atinente às finanças públicas deve atentar-se a essa variabilidade e – pode-se dizer – *imprevisibilidade* económica, na medida em que normas fiscais aparentemente sustentáveis no que respeita ao endividamento podem, de um momento para o outro, deixar de sê-lo. No final, destaca-se um *paradoxo de legitimidade*, consubstanciado no facto de que os governos contemporâneos, por meio das opções que fazem com recurso à dívida, estão a comprometer tributariamente as gerações futuras, em cenários macroeconómicos desconhecidos. No limite, esse tipo de escolha, se conduzida de forma descuidada, pode vir a causar mesmo a rotura da ordem social.

4.2. A génese democrática do endividamento e o preço da indisciplina financeira

Para Hayek (1998b, pp. 134-135), o processo de *compra de votos*¹²³, que na sua opinião vigora nas democracias atuais e que representa uma parte necessária do jogo parlamentar, acarreta a deturpação do conceito de *maioria*; segundo o autor, é impossível que uma maioria de representantes eleitos a partir de trocas multilaterais de apoio para pedidos populares sejam

¹²³ Termo utilizado pelo autor (*op. cit.*, 1998b) e aqui empregado com a mesma aceção da obra original, a referir-se ao processo pelo qual grupos parlamentares trocam apoios políticos entre si, a fim de promover o máximo possível de seus projetos políticos.

efetivamente representantes abstratos da “maioria do povo”. E para que essa “liberdade parlamentar” democrática não se converta em uma verdadeira opressão do povo é que, segundo sua lição, a limitação constitucional do governo é imprescindível, inclusive para que não suceda uma desconexão completa do ideal fundante de uma sociedade livre.

Dessa linha de pensamento advém a noção de que a construção do conceito de *justiça social* não passa de uma forma encontrada pelos atores políticos para consolidar as trocas de benefícios para suas bases eleitorais, assegurando, com isso, também a continuidade do seu próprio poder político¹²⁴ (*idem*, p. 135). Avançando em sua teoria, consigna que, como todo o poder depende da satisfação de interesses de terceiros, a tendência é o desenvolvimento de um processo de migração social do esforço produtivo para o esforço político, com o estabelecimento de um controlo cada vez maior do aparato estatal sobre as atividades humanas; o resultado acaba por revelar uma confusão total entre interesses particulares e públicos (*idem*, p. 138).

Ao olhar-se para as finanças públicas a partir da ótica de Hayek, tem-se que a limitação legal da despesa consubstancia-se em *conditio sine qua non* para que seu crescimento não seja contínuo e tendencialmente infinito, na medida em que novas trocas – que geram custos – venham a ser positivadas para consolidação do poder de classes políticas. E, nesse processo, há também que se ter atenção mesmo àqueles direitos considerados fundamentais e revestidos de natureza constitucional, uma vez que a tendência natural é que as trocas políticas passem a forçar abrigo em estaturas jurídicas mais reforçadas, a fim de se possam perpetuar diante de tentativas de limitação¹²⁵.

Ao refletir sobre como um ordenamento constitucional hipotético totalmente desprovido de limites ao endividamento encoraja o crescimento do déficit público, Richard Wagner assevera que, nessas condições, o custo político do endividamento é diretamente proporcional ao senso de altruísmo intergeracional da população governada (WAGNER, 2004, p. 208); é dizer, não havendo restrições reforçadas ao crescimento da despesa pública, quanto menor for a preocupação popular com o futuro económico do país, menor será o custo político do endividamento.

¹²⁴ Segundo o autor, “it is we who, by maintaining the present institutions, place them [the politics] in a position in which they can obtain power to do any good only if they commit themselves to secure special benefits for various groups. This has led to the attempt to justify these measures by the construction of a pseudo-ethics, called ‘social justice’, which fails every test which a system of moral rules must satisfy in order to secure a peace and voluntary co-operation of free men” (HAYEK, 1998b, p. 135).

¹²⁵ Nesse sentido, HAYEK (1998b, p. 143): “under this form of government whatever the government has constitutional power to do it can be forced to do, even against its better judgement, if those benefiting by the measure are ‘swing groups’ on whose support the majority of the government depends”.

Caracterizada a tendência sócio-política ao endividamento em cenários de ausência de limitação legal, cabe observar alguns dos efeitos decorrentes da indisciplina fiscal. Conforme já referido, sem que se recorra ao aumento da tributação – que é a forma mais indesejada do ponto de vista político –, os Estados podem financiar seus défices por meio de (i) endividamento, (ii) alienação de património e (iii) emissão de moeda. Considerando-se que o património estatal é finito e limitado – e, geralmente, afetado a alguma função –, a alternativa fica entre o endividamento e a emissão de moeda.

Sabe-se que “[a] inflação é o resultado da prática de os governos financiarem sistematicamente seus déficits com a expansão monetária” (OLIVEIRA, 2009, p. 287). Além do incontroverso efeito da expansão monetária sobre a inflação, por seu turno, o endividamento excessivo de um governo também é raiz da perda do poder de compra de sua moeda. Isso porque, ao atingir níveis elevados, o déficit público deteriora a credibilidade do sistema financeiro na capacidade de pagamento, levando a um encarecimento – ou mesmo à extinção – do crédito e à perda de investimento externo, a resultar em *default* efetivo (decorrente da falta de pagamento da dívida) ou em *default* técnico (causado pela desvalorização da moeda nacional, com a finalidade de tornar os compromissos nela indexados mais fáceis de honrar)¹²⁶.

Quaisquer das vias – o recurso direto à emissão descontrolada de moeda ou o endividamento insustentável – conduzem as finanças nacionais a uma “espiral infernal”, que BENTO (2013, pp. 68-69) define como sendo um ciclo vicioso de perda de credibilidade seguida de retirada de investimento, aperto orçamental e deterioração social e política, que, por sua vez, retroalimenta-se indefinidamente na ausência de uma interferência externa.

Esses cenários verificaram-se em diversos países do mundo ao longo do século XX, com especiais e significativos impactos na Europa e no Brasil. As tentativas de controlo de preços por parte do governo, por sua vez, mostraram-se desastrosas, seja nos planos

¹²⁶ Nesse sentido, FREITAS; MENDES (2016, p. 17): “[d]ívidas elevadas travam o desenvolvimento do país por vários canais. O primeiro é o medo de default. O não pagamento da dívida, ou uma simples postergação de seu pagamento, como ocorreu no início dos anos 1990 [no Brasil], desestrutura o sistema de pagamentos e de poupança de um país, com consequências desastrosas sobre o nível de produto. O segundo canal é o medo de hiperinflação. Se há perspectiva de que a dívida não será paga ou se a taxa de juros oferecida pelo governo não for atrativa o suficiente para compensar o risco assumido, os agentes económicos irão tentar se livrar dos títulos da dívida e fugir para ativos reais (ações, imóveis e moeda estrangeira), aumentando seus preços. O governo, por sua vez, não conseguindo renovar seus títulos, terá de monetizar a dívida, fornecendo combustível para inflação. O terceiro canal é por meio de expectativa de aumento de tributos. Nesse caso, os empresários não irão querer investir porque acreditam que não conseguirão se apropriar do lucro esperado, pois parte substancial de suas receitas futuras poderá se transformar em impostos. Em todos os canais, uma trajetória explosiva da dívida pública leva à maior incerteza na economia, o que deprime o investimento e, conseqüentemente, a recuperação da atividade”.

económicos brasileiros da década de 1980, seja na Alemanha do pós guerra. Os efeitos nefastos dessa instabilidade económica são a destruição da poupança nacional, A quebra dos setores produtivos internos e a perda da confiança popular nos governos, que não raramente, ao longo da história, conduziram a graves roturas na ordem social – de que é exemplo a ascensão do nazismo alemão (BENTO, 2013, pp. 108-116).

Os efeitos da indisciplina fiscal, pois, são de todo indesejáveis, levando a crer que a opção por políticas económicas responsáveis e orçamentos equilibrados é inegavelmente preferível e mesmo desejável para o bom desenvolvimento humano.

4.3. Duas realidades, uma fórmula: a austeridade

É inegável que o Brasil e a União Europeia – aqui considerada tanto como instituição quanto como o conjunto dos seus Estados-Membros – representam realidades muito distintas, seja no plano institucional – e sobretudo neste –, seja no plano jurídico.

No campo institucional, de um lado, o Brasil é um Estado Federal, no qual os governos subnacionais encontram-se vinculados a um pacto federativo e a União controla o orçamento federal – que é mais expressivo, em termos económicos; do outro, a União Europeia é uma entidade supranacional de natureza própria, que não é nem Estado e nem Organização Internacional, formada a partir da vontade dos seus Estados-Membros e cujas atribuições decorrem de uma partilha da soberania originária daqueles¹²⁷.

No plano jurídico, justamente em decorrência da seara institucional, o Brasil apresenta uma pirâmide normativa bem definida, na qual a Constituição Federal de 1988 é o centro fundamental do ordenamento e a legislação federal tem primazia em matéria orçamental e fiscal; por seu turno, a União Europeia apresenta, com base nos tratados, um ambiente jurídico misto de *hard* e *soft laws*, a partir do qual o exercício das competências monetárias e cambiais é centralizado no BCE – instituição europeia, supranacional e independente –, ao passo que a governação económica é compartilhada. A delimitação dos objetivos de longo prazo respeita a uma coordenação entre a UE e seus Estados-Membros; já a política orçamental, no contexto do PEC e suas recentes renovações, compete maioritariamente e originalmente aos Estados, sendo passível de supervisão por Bruxelas¹²⁸.

¹²⁷ Reitera-se, aqui, a referencia a FERREIRA (2017) constante da nota de rodapé 97.

¹²⁸ Cabe destacar, entretanto, que a ausência de uma união orçamental é frequentemente apontada pela doutrina especializada como uma das principais lacunas para a concretização de um governo económico efetivo no âmbito da UEM. A esse respeito, vide AUBY; IDOUX, 2017, p. 51.

Na prática, é interessante observar, contudo, que o funcionamento de um BCE inspirado no modelo alemão da estabilidade de preços (BENTO, 2013, pp. 73-78) deixa pouca margem para uma opção – ainda que coordenada entre os diversos Estados-Membros – de política económica que seja diferente daquela característica dos países de “euro-forte”, uma vez que forma de gestão da moeda e o prosseguimento da estabilidade de preços não dá azo a um crescimento do expansionismo, por exemplo. Nesse particular, o próprio exemplo da Grécia, e a mobilização institucional para conter os rumos pelo qual enveredara, é bastante elucidativa.

Mas isso tem a ver, como preconiza BENTO (*idem, ibidem*), com a falta de um prévio alinhamento de preferências político-económicas antes da conclusão da instituição da UEM, que fez com que, implantado o euro, vigesse uma espécie de prevalência da vontade do mais forte – que, no caso, é o grupo das economias de “euro-forte”, inclusive por sua expressividade económica.

Assim, bem ou mal – e com todas as críticas que constantemente lhe são feitas¹²⁹ –, pode-se dizer que a UEM tem progredido ao ritmo do modelo do “euro-forte”, sucedendo-se, ainda que com dificuldades¹³⁰, alterações na conformação institucional com vistas à consolidação jurídica dessas opções. À medida que a União adquire soberania em matéria orçamental, monetária e macroeconómica em detrimento dos Estados-Membros e porquanto se encontra consideravelmente moldada, no plano institucional, à lógica do “euro-forte”, é natural que prevaleça a imposição da cultura de disciplina financeira aos países do “euro-fraco”, que serão compelidos a aceitá-la ou, por absurdo, a abandonar o projeto. Em verdade, o sucesso do Euro passará muito pela vontade política desses países de transformarem suas realidades económico-orçamental-fiscais. Até o momento, acredita-se que isso esteja a ocorrer.

No plano cultural, por sua vez, pode-se dizer que o Brasil aproxima-se dos países da periferia do Euro e, mais especificamente, de Portugal, sobretudo em razão do passado colonial¹³¹. A partir daí, é natural concluir que, na medida em que a cultura influencia as instituições o direito, a forma como o Brasil desenvolveu seu ordenamento fiscal e sua gestão orçamental não difere, em grande medida, daquela observada no Portugal pré-UEM (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006, p. 20) – ressalvadas as grandes diferenças entre as escalas das economias de ambos os países, bem como de suas especializações no mercado internacional. Há, portanto, no Brasil, uma tendência expansionista e inflacionista muito semelhante àquela

¹²⁹ E que não serão aqui discutidas, porquanto não pertencem ao escopo deste estudo.

¹³⁰ Sobre os desafios do aperfeiçoamento da governação económica europeia, vide FEIO (2015, pp. 301-307).

¹³¹ Nesse sentido, os mais de três séculos de colonização portuguesa no Brasil moldaram as instituições e a forma da administração brasileira à semelhança de Portugal, bem como o quadro jurídico e a própria cultura gerencial da *res publica*.

dos países latinos da UE, ou ainda de “euro-fraco”, conforme descritos por BENTO (2013, pp. 79-84).

Aqui é importante referir que, todavia, a expansão da despesa brasileira é fortemente relacionada à despesa com pessoal. Apesar de inúmeras serem as necessidades estruturais do país, o investimento em recursos físicos e infraestruturas no Brasil está muito aquém do necessário para que se atinja um *status* desenvolvido. Por outro lado, a despesa com funcionários públicos, em qualquer nível de governo, é sempre crescente e, nos períodos economicamente favoráveis, costuma crescer de forma assustadora¹³². Isso se deve, segundo MENDES (2016a, p. 58), em razão do grande poder de pressão do funcionalismo brasileiro¹³³, que se consubstancia, regra geral, em uma categoria bastante corporativa e radical no que tange a reivindicações sindicais.

Para além, em uma menor escala – se comparado com a UE –, o Brasil também sofre com incongruências políticas e falta de coordenação entre as diferentes esferas de governo; como destaca CONTI (2016, p. 37), na medida em que os entes federados são autónomos – política e economicamente – e tem seus gestores e parlamentares eleitos democraticamente por voto direto, há *“um verdadeiro mosaico político, com prefeitos, governadores e presidente oriundos de partidos, ideologias e estilos diferentes, [não sendo] fácil fazer com que todos atuem de forma coordenada e cooperativa em função de objetivos comuns”*.

Por fim, cabe destacar que, na esteira daquilo já exposto, o Brasil tem um quadro considerável de preocupação com a sustentabilidade de sua dívida, assim como os países da periferia do euro e, portanto, precisa-se manter atento ao seu crescimento para evitar o agravamento de seu aperto orçamental – sobretudo em virtude dos altos juros reais que paga. Nesse sentido, cabe lembrar que a sustentabilidade das dívidas, a competitividade do setor produtivo e o crescimento económico são variáveis *“intimamente ligadas, porquanto [...] a sustentabilidade depende do crescimento económico e este, por sua vez, depende negativamente da dimensão da dívida”* (BENTO, 2013, p. 145).

Facto é que países com dívidas elevadas precisam fazer escolhas difíceis se quiserem retornar ao equilíbrio orçamental e atingir o crescimento sustentável, porque *“across both advanced countries and emerging markets high debt/GDP levels (90 percent and above) associated with notably lower growth outcomes”* (REINHART; ROGOFF, 2010, p. 577).

¹³² Em 2013, a despesa federal com salário de pessoal era 118% superior ao de 1997. Considerando-se o dispêndio total para o mesmo período, que inclui previdência social e outros benefícios, o crescimento foi de cerca de 210%. Dados segundo MENDES (2016^a, p. 57).

¹³³ Dentre os fatores que reforçam essa posição, o principal é a estabilidade no emprego – quase irrestrita – a que se soma a falta de mecanismos de avaliação de desempenho (MENDES, 2016a, pp. 63-64).

Assim, apesar de o Brasil ainda não haver atingido a razão de 90% entre dívida e PIB, conforme indicado por Reinhart e Rogoff, a expectativa de que o faça em um curto período de tempo – antes de 2030 (BRASIL, 2017, p. 7) – faz com que a entrada em uma rota de ajustamento se dê o quanto antes, para que a recuperação seja o menos traumática possível.

4.4. A limitação jurídica da despesa pública como caminho para a estabilidade e o crescimento económico

Essa tendência de busca pelo equilíbrio fiscal e orçamental, prosseguida com afinco no âmbito da União Europeia – especialmente na Zona Euro¹³⁴ –, tem-se repetido nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Além do regime do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) imposto pela UE aos seus Estados-Membros, destacam-se o *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos da América (1990), o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (1994), o *Fiscal Responsibility and Budget Management Act* da Índia (2003), e a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (2000)¹³⁵.

Mais recentemente e depois da crise financeira de 2007 e 2008, mormente em razão da escalada da falta de liquidez das instituições bancárias para uma verdadeira crise das dívidas soberanas dos países europeus e dos Estados Unidos¹³⁶, o aprofundamento da recessão económica e o temor de que diversas dívidas nacionais de Estados desenvolvidos tornassem-se insustentáveis conduziram a um incremento na preocupação institucional com a necessidade de limitação jurídica das dívidas públicas.

No âmbito da UE, apertou-se o rigor do chamado Procedimento por Défices Excessivos, por meio dos pacotes legislativos da União denominados *Six Pack* e *Two Pack*, que endureceram a fiscalização e a repressão de indisciplina fiscal por parte dos Estados da Zona Euro. No Brasil, o quadro de grave deterioração das contas públicas, decorrente não apenas do revés económico, mas também da irresponsabilidade fiscal e das práticas contabilísticas heterodoxas – denominadas popularmente de *contabilidade criativa* – adotadas pelo Governo Federal, conduziu a quadros de inflação e crescimento insustentável do défice orçamental

¹³⁴ A Zona Euro, por se tratar de uma União Económica Monetária de grandes dimensões, reveste-se da particularidade de ser especialmente suscetível ao fenómeno dos *free riders* e às políticas económicas nacionais conflituosas – sobretudo quanto ao inflacionismo –, a justificar uma preocupação reforçada em relação às políticas monetária e fiscal como já observado anteriormente neste estudo. Para uma compreensão mais aprofundada acerca dessas questões, vide ROSTOWSKI (2004) e BENTO (2013).

¹³⁵ Para um panorama das *Leis de Responsabilidade Fiscal* em diferentes países do mundo, vide a obra de LIU; WEBB (2011).

¹³⁶ Para uma explicação dessa escalada, bem como da relação entre crises bancárias e cambiais (crises gémeas), vide CABRAL; MARTINS (2016, pp. 67-75).

(SALTO; ALMEIDA, 2016, pp. 15-22), culminando com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da já analisada EC nº 95/2016 e seu *Novo Regime Fiscal*.

Conforme ressaltam STRAUCH; HAGEN (2001, p. 471), normas fiscais muito estritas quanto aos limites da despesa podem não necessariamente traduzir-se em uma melhoria ótima do cenário económico e orçamental dos países que as adotam, seja porque restrinjam demasiadamente as margens de reação anticíclica a choques assimétricos na economia, seja porque venham a incentivar manobras políticas pouco transparentes que permitam, de alguma forma, contornar certas limitações¹³⁷.

Não obstante essa ressalva, é inevitável concluir que a existência clara de limites jurídicos ao crescimento dos défices orçamentais e ao endividamento dos Estados é uma necessidade da fiscalidade pós-keynesiana (STRAUCH; HAGEN, 2001, p. 480; BUCHANAN, 2000, p. 181). Nesse sentido, o retorno ao clássico princípio do equilíbrio orçamental aliado às boas práticas de gestão que permitam a otimização de recursos e a consequente geração de *superavit* para amortização da dívida pública são caminhos imprescindíveis para a restauração da estabilidade económica das democracias (BUCHANAN, 2000, pp. 183-190), na medida em que contas públicas equilibradas beneficiam toda a economia, inclusive seus setores privados.

Na medida em que não é factível contar com alterações imediatas e repentinas no *modus operandi* da classe política e na forma como se dá a tomada de decisão nas democracias, James Buchanan (2000, p. 182) destaca, ainda, que talvez o único modo de viabilizar a limitação efetiva do crescimento do défice público seja por meio de normas constitucionais, que, justamente por sua natureza reforçada, são mais difíceis de ser contornadas (STRAUCH; HAGEN, 2001, pp. 472-473).

Por derradeiro, é também pertinente destacar uma das conclusões da pesquisa de STRAUCH; HAGEN (2001, p. 480), segundo a qual a implantação de restrições jurídicas aos défices e ao endividamento não importa no aumento imediato e equivalente da carga tributária, sobretudo em virtude dos já referidos custos eleitorais que esse tipo de medida acarreta para a classe política. Destarte, o resultado tende sempre a ser o do corte na despesa – e não o aumento da receita.

O Direito financeiro e orçamental, pois, deve prestar-se a garantir a consecução mínima das opções sociais constitucionalmente consolidadas, ao mesmo tempo em que permita às

¹³⁷ Como sejam aspráticas de *contabilidade criativa*, dentre as quais a distorção da previsão de receitas (a fim de permitir a elaboração de orçamentos maiores), a *desorçamentação* de despesas, a redistribuição de rubricas orçamentais, dentre outras.

sociedades democráticas, governadas por complexas estruturas dispersivas do poder, realizar de forma mais objetiva os *trade-offs* por trás de cada escolha alocadora dos recursos públicos – ou seja, assegurar uma maior transparência das fontes e dos destinatários dos custos reais decorrentes da escolha em atenderem-se certas necessidades em detrimento de outras.

Ao consignar que “[b]udgets cannot be left adrift in the sea of democratic politics”, James Buchanan (2000, p. 182) sintetiza a constatação de que a limitação jurídica da despesa pública é o caminho mais razoável a ser seguido para que se evitem os nefastos resultados já descritos pela hipótese da *tragédia dos comuns* no cenário em que decisões de como gastar os recursos amealhados dos contribuintes são tomadas por representantes políticos não necessariamente comprometidos com essa mesma coletividade, mas sim com os interesses mais restritos do seu eleitorado.

Sem que a sociedade tenha a real dimensão de suas escolhas, estabelece-se, em virtude da tendência política à *negativa da negação*, um processo de obliteração gradual da noção de prioridades, que resulta não apenas na má gestão daquilo que se arrecada como também na despesa acima das possibilidades reais da economia, circunstância que, por seu turno, conduz inevitavelmente a desequilíbrios macroeconómicos que terminam por onerar essa mesma sociedade.

O direito, pois, deve ter um papel balizador da disputa democrática pela distribuição dos recursos, a fim de garantir maior transparência e estabilidade económica. A positivação do controlo dos défices, entretanto, deve ter em conta que os governos precisam ter alguma margem orçamental supervisionada, para que possam continuar a responder a variações macroeconómicas (FEIO, 2015, p. 321). Seja na UE, seja no Brasil, pois, a saída jurídica mais razoável parece ser aquela em que haja uma liberdade orçamental parcelar; da mesma forma que os países que se juntam à UEM devem abdicar de uma liberdade orçamental absoluta (*idem*, p. 322), o Brasil também precisa impor-se algum nível de restrição (i.e. aos Governos Executivos da União e das UF's) se quiser beneficiar-se de um crescimento económico sustentável e equilibrado.

Seguindo a linha do conceito de SOARES (1990, p. 672), Graça Enes afirma que “*todas as constituições são uma pretensão de ligar o futuro ao presente e, por vezes, ao passado [...]. São um projeto de enquadramento do futuro para o bem comum [e] função de uma comunidade política organizada*” (FERREIRA, 2017, p. 124). Destarte, nada mais adequado do que a celebração do prosseguimento da sustentabilidade e do equilíbrio económico – bem como das linhas gerais normatizadoras dessa missão – em normas de estatura constitucional.

CONCLUSÃO

A ordem jurídica, enquanto reguladora do comportamento da sociedade na qual vigora, apesar de não poder cingir-se a, precisa ter conta e estar sintonizada com as contingências da realidade que permeiam a vida dessa comunidade, a fim de que possa responder adequada e satisfatoriamente aos desafios sociais que contemporiza. Se isso não acontece, corre-se o risco de uma descolagem entre os planos do *ser* e *dever-ser* que, no limite, culmina em uma rotura da coesão social.

Com isso em conta e em jeito de conclusão, é possível afirmar que, no paradigma de sociedades democráticas e plurais, onde os recursos públicos são disputados por diferentes grupos de interesse – que representam exigências exponenciais, tendencialmente infinitas e, muitas das vezes, antagónicas –, é necessário que o direito surja, mais do que como uma mera grelha dos procedimentos a serem observados para o dispêndio de recursos públicos, como uma verdadeira baliza dos limites máximos e mínimos das despesas governamentais.

Isso porque, sendo os recursos escassos, eles precisam ser alocados da forma mais eficaz possível para que, ao mesmo tempo em que atendam as necessidades mínimas – consubstanciadas, em geral, nos direitos e garantias fundamentais expressos nas normas constitucionais –, possam também suprir de forma democrática e equitativa as vontades e opções políticas de ocasião, sem comprometimento da saúde da economia nacional ou imposição de sacrifícios fiscais irrazoáveis e excessivos sobre as gerações futuras.

A partir desse entendimento, concorda-se com a asserção de José Casalta Nabais de que *“a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública, na medida em que reflectam as exigências de sustentabilidade económica e financeira dos Estados e venham a ser efectivamente respeitados por estes, não só não são incompatíveis com o Estado social, como são a via de assegurar a sua viabilidade, permitindo que a sua dimensão e níveis sejam permanentemente ajustados à sustentabilidade proporcionada pela correspondente base económico-financeira”* (AMARAL *et al.*, 2013, p. 109).

Conforme ressalta Paulo Otero (*idem*, p. 124), a justiça social e redistributiva que guia os Estados Sociais, tal como afirma a preocupação com a satisfação das necessidades coletivas inerentes à dignidade humana, veda a alienação do futuro das gerações próximas, conceito que se comumente designa por *responsabilidade intergeracional*. Essa responsabilidade proíbe, sob o pretexto de garantia de direitos e benefícios às gerações presentes, sejam excessivamente oneradas as gerações.

Assim, por mais que se questione a legitimidade da União Europeia para a condução desse processo de limitação do endividamento dos seus Estados-Membros – como efetivamente o faz o autor referido (*idem*, p. 125) –, facto é que se reconhece, até por quem critica a chamada “regra de ouro” da UEM¹³⁸, que a despesa pública, se não controlada, afeta as gerações futuras, violando o equilíbrio das economias e vulnerando a responsabilidade intergeracional.

Pertinente, ainda, é a observação de Maria d’Oliveira Martins, segundo a qual a questão da limitação dos défices públicos “*deverá passar por um redimensionamento do Estado social, que seguramente terá de deixar para trás o «Estado de Justiça total» (Castanheira Neves) que nos foi legado no final do século XX*” (*idem*, p. 118). Com base nesses entendimentos, e com as devidas vénias, discorda-se da posição de João Ferreira do Amaral de que “[o] estado social não está falido nem tem que falir no futuro. Nada há, felizmente, que o impeça de cumprir as suas obrigações, cada vez mais exigentes” (*idem*, p. 105).

Ora, a própria existência de défices recorrentes num modelo orçamental já revela a sua insustentabilidade no longo prazo, porque revela de forma inexorável a circunstância de estar a intervir acima das suas capacidades. Isso posto, é excessivamente genérico falar-se em incentivo ao crescimento económico sem considerar as limitações naturais desse processo e tampouco indicar métodos de aferição e acompanhamento dos propalados índices de desenvolvimento adequados.

Por fim, neste particular, é imperioso trazer à baila o pertinente ponto de vista de que o Estado Social não está necessariamente dependente da existência de défice. Assegurar a um determinado grupo de cidadãos o máximo de benefícios e direitos positivos não requer, necessariamente, o endividamento do Estado que firma esse compromisso e, menos ainda, a atuação além de suas possibilidades. Tanto assim que se pode dizer que o processo de limitação jurídica dos défices públicos não passa de uma positivação tardia do já conhecido princípio de origem germânica da reserva do possível¹³⁹.

¹³⁸ A expressão “regra de ouro” é aqui empregue na mesma aceção de AUBY e IDOUX (*op. cit.*, 2017). Segundo a definição dos autores, “[c]ette règle d’or devrait s’imposer au Parlement, notamment lors de l’adoption de la loi de finance de l’année. Elle est qualifiée «règle d’or» parce que les États membres doivent prévoir un mécanisme de correction automatique, le plus souvent sans intervention du Parlement, lorsqu’il existe une déviance budgétaire par rapport à l’objectif à moyen terme d’équilibre des finances publiques sur trois ans (OMTS) déterminé par l’État concerné sous contrôle de la Commission. Pour corriger, il n’est pas nécessaire de voter. Cette règle ampute le pouvoir financier parlementaire. Elle existe déjà depuis plusieurs années dans les Constitutions allemande et espagnole” (*idem*, pp. 260-261).

¹³⁹ Assim ensina Filipa Lemos Caldas, para quem “a inexistência de um padrão objetivo de controlo das condições económicas e orçamentais tem sido o motivo pelo qual se considera que os tribunais apenas podem intervir para assegurar que o núcleo essencial dos direitos sociais não é afectado e que as decisões legislativas

A República Federativa do Brasil, com o advento da Constituição de 1988, constituiu para si um modelo amplo e geral de estado de bem-estar social – muito inspirado nos modelos europeus. O detalhe – que tenha, talvez, passado despercebido, inclusive, pela euforia do momento político à época – é que, por se tratar de um estado ainda muito desigual, carente de infraestruturas básicas e industrialmente subdesenvolvido, este modelo constitucional adotado leva a despesas crescentes, o que leva a constituir uma circunstância de elevada carga tributária face as possibilidades da realidade económica nacional. Assim, tomando em atenção as fragilidades económico-estruturais do Estado, criou-se uma estrutura estatal muito pesada para os padrões subdesenvolvidos de sua ordem económica. Essa situação ainda se revelou mais crítica com as recentes crises da economia mundial.

A grave deterioração do quadro de suas contas públicas, totalmente desajustadas depois de anos de expansionismo desenfreado desacompanhado de qualquer reforma estrutural no já saturado e distorcido sistema tributário, põe agora em risco o equilíbrio orçamental e preconiza um quadro de crescimento exponencial da dívida pública nos médio e longo prazos, uma vez que o país tem a particularidade de pagar um dos mais altos juros reais do mundo sobre sua dívida pública – que gira em torno de 7,5% ao ano, já descontada a taxa de inflação.

A partir desse estado de coisas é que se vem consolidando a vontade política – tal como no âmbito da União Europeia – de promoção da supervisão reforçada da despesa pública, em linha com a responsabilidade intergeracional e no sentido de uma revisão dos limites e das possibilidades do que deveria ser o Estado Social. Este movimento, guardadas as devidas proporções, assemelha-se àquele observado no nível europeu com a revisão do PEC e a imposição de parâmetros orçamentais aos Estados-Membros. Assim, o Estado brasileiro optou, recentemente, por impor a si mesmo, através de norma de natureza constitucional integrada à Carta de 1988, alguns limites à expansão das despesas federais. Estas despesas, historicamente, têm crescido de forma veloz e pró-cíclica, resultando numa ampliação da dívida. Essa expansão, por sua vez, é maioritariamente destinada à folha de pagamento de funcionários públicos em detrimento dos necessários investimentos estruturais dos quais o país carece e decorre do amplo rol de garantias positivas assumidas.

não são arbitrárias. Com o estabelecimento de limites máximos ao défice, o legislador constitucional vem criar, assim, um limite máximo de concretização de direitos sociais pelo legislador ordinário. Os tribunais continuam a não poder exigir do legislador uma efectivação dos direitos sociais para além do seu conteúdo essencial (note-se que não existe qualquer proibição de superavit), mas podem impedi-lo de aumentar as prestações sociais, se estas conduzirem a um desrespeito pelo limite constitucional ao défice. Assim, podemos dizer que o limite ao défice não vem introduzir nenhum limite novo à efectivação dos direitos sociais, dando apenas alguma definição à «antiga» ideia de «reserva do possível»” (AMARAL et al., 2013, p. 99).

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, inaugurou no Brasil o *Novo Regime Fiscal*, impondo uma limitação global ao crescimento da despesa pública federal pelo prazo de vinte anos, condicionando-a a um limite não superior aos valores orçados para 2016 devidamente corrigidos pelos índices de inflação apurados. Trata-se de uma norma rígida e totalizante do ponto de vista do tratamento da despesa, de natureza constitucional, que se caracteriza como um importante e simbólico primeiro passo em direção ao tratamento mais equilibrado e responsável das finanças nacionais e que se aproxima dos objetivos prosseguidos pelo Regulamento (UE) nº 1.177/2011, porque materialmente ambas as políticas dispõem sobre controlo de défices considerados excessivos, reforço da disciplina orçamental, atenção à sustentabilidade global da dívida e aproximação satisfatória dos valores de referência das metas.

Neste ponto conclui-se que a limitação jurídica dos níveis de endividamento dos estados representa um importante avanço na consolidação dos Estados Sociais, consubstanciando um parâmetro de responsabilidade e sustentabilidade económica que, *ultima ratio*, facilita a liberdade de escolha das gerações futuras, beneficia o progresso das sociedades e afirma no ordenamento jurídico a noção de reserva de possível – que é um dos mais basilares conceitos da economia. Em relação especificamente à EC nº 95/2015, todavia, destaca-se que a República Federativa do Brasil ainda precisa de superar muitas adversidades para promover um ajuste financeiro efetivo, que vão desde uma vasta reforma dos seus sistemas previdenciário e tributário até a imposição de uma maior disciplina fiscal aos seus entes federados. A esse propósito, a experiência europeia do Regulamento (UE) nº 1.176/2011, que insituiu mecanismos de avaliação e investigação aprofundada do quadro macroeconómico, numa lógica que ultrapassa o âmbito das intervenções normativas meramente focadas no orçamento e na dívida, em busca do estabelecimento de verdadeira simbiose com o cenário económico, é uma fonte de inspiração para a forma como o Brasil pode vir a tratar a supervisão das dívidas de suas Unidades da Federação a nível federal.

Acredita-se, pois, que os Estados da Zona Euro afetados pela crise de 2007 e 2008, o Brasil e os demais Estados que apresentam de forma recorrente resultados deficitários, para voltarem a ser competitivos e a crescer de forma sustentável, deverão sanear as condições de sustentabilidade de suas dívidas públicas, facto que depende, por sua vez, da fixação de limites jurídicos ao nível máximo de endividamento desses estados, preferencialmente vinculados a crescimento real das respetivas economias nacionais, sob pena de perpetuarem-

se ciclos viciosos de aperto fiscal e crises económicas atreladas à desconfiança do mercado quanto à solvabilidade dos países.

Porquanto as formas democráticas de governo tendem sempre a seguir pela via do endividamento em alternativa à tributação, é necessário que essa imposição de limites dê-se por meio de normas de natureza reforçada, para que não sejam ultrapassadas com facilidade por grupos de interesse politicamente mobilizados. Em síntese, o direito deve consolidar-se como um instrumento promotor da disciplina fiscal; e não de forma abstrata, mas em atenção a parâmetros macroeconómicos sólidos que assegurem estabilidade a longo prazo.

Em um mundo de recursos escassos, a imposição de contingências em algum momento e em certa medida é sempre inexorável; como já registado desde tempos imemoriais no célebre brocardo romano: *dura necessitas*.

Porto, 4 de março de 2018.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto R. – **Sistema tributário, o Brasil ainda voltará a ter um?** *In* Finanças Públicas: da contabilidade críativa ao resgate da credibilidade. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

ALÉM, Ana Cláudia Duarte de – **Macroeconomia: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2010.

ALVES, Rui Henrique; AFONSO, Óscar – **The New Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?** *In* FEP Working Papers, nº 218. Porto: Universidade do Porto, 2016.

AMARAL, João Ferreira do; ARAÚJO, Fernando; BRITO, Miguel Nogueira de; CALDAS, Filipa Lemos; COUTINHO, Luís Pereira; CUNHA, Paulo Ferreira da; GAMA, João Taborda da; GONÇALVES, José Renato; MARTINS, Maria D'Oliveira; MOREIRA, José Manuel; NABAIS, José Casalta; NEVES, João César das; OTERO, Paulo – **Será a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública compatível com o Estado Social?** *In* Direito & Política, nº 3 (Abr, 2013), pp. 95-125. Loures: Diário de Bordo, 2013.

AUBY, Jean-Bernard; IDOUX, Pascale – **Le gouvernement économique européen**. 1ª ed. Bruxelles: Éditions Bruylant, 2017.

BACKHAUS, Jürgen G.; WAGNER, Richard E. – **Society, State, and Public Finance: Setting the Analytical Stage**. *In* Handbook of Public Finance. Coord. Jürgen G. Backhaus e Richard E. Wagner. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.

BENTO, Vítor – **Euro forte, Euro fraco**. 1ª ed. Lisboa: Bnomics, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados – **Estudo Técnico nº 26/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. Novo Regime Fiscal: Emenda Constitucional 95/2016 Comentada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/conof>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados – **Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/>>.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017**. Brasília: MPDG, 2016c. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>>.

BRASIL, Senado Federal. Instituição Fiscal Independente – **Relatório de Acompanhamento Fiscal: Junho de 2017**. Brasília: IFI, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>>.

BRENNAN, Geoffrey; EUSEPI, Giuseppe – **Fiscal Constitutionalism**. *In Handbook of Public Finance*. Coord. Jürgen G. Backhaus e Richard E. Wagner. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.

BUCHANAN, James M. – **Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice**. *In The Collected Works of James M. Buchanan*. Vol. 4. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

– **Democracy in Deficit**. *In The Collected Works of James M. Buchanan*, Vol. 8. Indianapolis: Liberty Fund, 2000.

BUFFIE, Edward E.; BERG, Andrew; PATTILLO, Catherine; PORTILLO, Rafael; ZANNA, Luis-Felipe – **Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces**. IMF Working Paper, WP/12/144. Washington: IMF, 2012. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/07798.pdf>>.

CABRAL, Nazaré da Costa – **A Teoria do Federalismo Financeiro**. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.

CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherma Waldemar d'Oliveira – **Finanças Públicas e Direito Financeiro: Noções Fundamentais**. 1ª ed., 2ª reimpr. Lisboa: AAFDL, 2016.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luís Mota de; PEREIRA, António Pinto – **Manual de Direito Europeu**. 7ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

CARVALHO, André Roncaglia de – **The conceptual evolution of inflation inertia in Brazil**. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2015. Tese de doutoramento.

CARVALHO, André Roncaglia de – **A persistência da indexação no Brasil pós-Real**. In IV Conferência Internacional de História Econômica e VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. São Paulo: FFLCH-USP e FEA-USP, 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Andre_Roncaglia_de_Carvalho/>.

CONTI, José Maurício – **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

COSTA, Paulo Nogueira da – **Que “Contas”? - o controle financeiro externo entre accounting e accountability**. In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano 6, n.º 2 verão (Nov, 2013), pp. 49-70. Coimbra: Almedina, 2013.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino – **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. In Enfoque: Reflexão Contábil. Vol. 25, n.º 2, mayo-agosto/2006, pp. 16-25. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307127127002>>.

DELFIN NETTO, Antônio – **Voto de confiança**. In Jornal Valor Econômico – Suplemento Novos rumos da economia brasileira. Edição de 2 de maio de 2011, p. 4-5. São Paulo: O Globo, 2011.

DUTZLER, Barbara; HABLE, Angelika – **The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact - Just the Beginning?** In European Integration online Papers (EIoP). Vol. 9, n.º 5, 2005. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=676523>>.

EICHENGREEN, Barry – **Saving Europe’s Automatic Stabilizers**. In The Impact of the Euro: Debating Britain’s Future. Coord. Mark Baimbridge, Brian Burkitt e Philip Whyman. Londres: Macmillan, 2000.

EUROSTAT – **Government Finance Statistics: Summary Tables 1/2017 (data 1995-2016)**. In Statistical books. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8003048/KS-EK-17-001-EN-N.pdf/e212c6de-bfa6-4560-98e1-740853909995>>.

FEIO, Diogo Nuno de Gouveia Torres – **Uma História Interminável entre a União Europeia e a União Económica e Monetária: o Governo, o Orçamento, e os Impostos.** Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015. Tese de doutoramento.

FERNANDES, Abel L. Costa – **Economia Pública: Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas.** 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2008.

FERREIRA, Maria da Graça Jerónimo Enes – **Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união.** Coimbra: Almedina, 2017. Tese de doutoramento.

FREITAS, Paulo Springer de; MENDES, Francisco Schertel – **Comentários sobre a PEC do teto dos gastos públicos aprovada na Câmara dos Deputados: necessidade e constitucionalidade da medida.** *In* Boletim Legislativo, nº 55, novembro/2016. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos>>.

FRIEDMAN, Milton – **Capitalism and Freedom.** Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HARDIN, Garrett – **The Tragedy of the Commons.** *In* Science, New Series. Vol. 162, nº 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1724745>>.

HAYEK, F. A. – **Law, Legislation and Liberty.** Vol. 2: The Mirage of Social Justice. 4ª ed., 2ª reimpr. London: Routledge, 1998a.

– **Law, Legislation and Liberty.** Vol. 3: The Political Order of a Free People. 4ª ed., 2ª reimpr. London: Routledge, 1998b.

HOBBS, Thomas – **Leviathan.** 10ª ed. Hamilton: McMaster University, 2002.

KANT, Immanuel – **Crítica da Razão Pura.** Trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

KELSEN, Hans – **Teoria Geral das Normas.** Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

– **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6ª ed., 3ª reimpr. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LIU, Lili; WEBB Steven B. – **Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience**. Policy Research Working Paper, WPS/5587. Washington: The World Bank, 2011. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/WPS5587.pdf>>.

MACIEL, Pedro Jucá – **O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias**. In *Finanças Públicas: da contabilidade crítica ao resgate da credibilidade*. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MARTINS, Maria d'Oliveira – **Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 1ª ed., reimpr. Coimbra: Almedina, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira – **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Marcos José – **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. In *Textos para Discussão*, nº 39, fevereiro/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Estudos, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/94270>>.

– **A política de pessoal do governo federal**. In *Finanças Públicas: da contabilidade crítica ao resgate da credibilidade*. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016a.

– **Os conflitos federativos na democracia brasileira**. In *Finanças Públicas: da contabilidade crítica ao resgate da credibilidade*. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016b.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la – **De l'Esprit des Lois**. Paris: Genève, Barillot et Fils, 1748. E-book disponível em: <http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois>.

MUSGRAVE, Richard A. – **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy**. New York: McGraw Hill Company, 1959.

NÓBREGA, Mailson da – **Construção e desmonte das instituições fiscais**. *In* Finanças Públicas: da contabilidade crítica ao resgate da credibilidade. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

OCDE – **Études économiques de l'OCDE: Zone Euro**. Synthèse. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/eco/etudes/zone-euro-synthese-etude-economique-2016.pdf>>.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de – **Moeda, juros e instituições financeiras: regime jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes – **Economia e Finanças Públicas**. Coord. João Costa. 4ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

PRIETO, Luis María Cazorla – **Derecho Financiero y Tributario: Parte General**. 4ª ed. Navarra: Aranzadi, 2003.

REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth S. – **Growth in a Time of Debt**. *In* American Economic Review: Papers & Proceedings. Vol. 100, nº 2 (May 2010), pp. 573–578. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.2.573>>.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira – **Lições de Finanças Públicas**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

ROSTOWSKI, Jacek – **The Stability and Growth Pact: Essential and Unfeasible**. *In* Studies and Analyses, nº 275. Varsóvia: CASE, 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1440158>>.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto – **Responsabilidade fiscal é a chave para voltar a crescer**. *In* Finanças Públicas: da contabilidade crítica ao resgate da credibilidade. Coord. Felipe Salto e Mansueto Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão – **Direito Económico**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

SAPIR, André – **Europe after the Crisis: Less or More Role for Nation States in Money and Finance?** *In* Oxford Review of Economic Policy. Vol. 27, nº 4, pp. 608-619. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SARAIVA, Assuero Monteiro; DE CASTRO PEREIRA, Ricardo A.; GOMES, José Welington Félix; BEZERRA, Arley Rodrigues; LÚCIO, Francisco Germano Carvalho – **Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos)**. Ceará: CAEN, 2017. Disponível em: <<http://www.caen.ufc.br/attachments/article/347/>>.

SCHELLER, Hanspeter K. – **O Banco Central Europeu: História, Papel e Funções**. Trad. Banco de Portugal. 2ª ed. Frankfurt am Main: Banco Central Europeu, 2006.

SEIDEL, Katja – **Robert Marjolin: Securing the Common Market through Economic and Monetary Union**. *In* Architects of the Euro: Intellectuals in the Making of European Monetary Union. Coord. Kenneth Dyson e Ivo Maes, pp. 51-74. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SERRANO, Franklin – **Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil**. *In* Revista de Economia Política. Vol. 30, nº 1 (117), pp. 63-72, janeiro-março/2010. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/issue.asp?vol=30&mes=1>>.

SILVA, José de Ribamar Pereira da; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho – **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação**. *In* Orçamento em Discussão, nº 34. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/529648>>.

SOARES, R. Ehrhardt – **Constituição**. *In* Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. II. Lisboa: edições de autor, 1990.

SPAVENTA, Luigi – **The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules, and Monetary Rules**. *In* Staff Papers (International Monetary Fund). Vol. 34, nº 2 (Jun. 1987),

pp. 374-399. Basingstoke: Palgrave Macmillan Journals, 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3867139?seq=1#page_scan_tab_contents>.

STRAUCH, Rolf; HAGEN, Jürgen von – **Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances: US Experience and Possible Lessons for EMU** (Fev. 2001). 2001. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2095180>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2095180>>.

WAGNER, Richard E. – **Debt, Money, and Public Finance**. *In* Handbook of Public Finance. Coord. Jürgen G. Backhaus e Richard E. Wagner. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.

WAKEFIELD, Andre – **Books, Bureaus, and the Historiography of Cameralism**. *In* European Journal of Law and Economics. Vol. 19, nº 3 (May, 2005), pp. 311-320. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10657-005-6640-z>>.