



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

A “Regra de Ouro” e o Orçamento de Investimentos (OI)

Estudo Técnico nº 02/2018

Antonio Carlos Costa d’Ávila Carvalho Júnior

Brasília (DF), Março/2018



© numAnoCor Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - conof@camara.leg.br



Resumo

Atualmente, a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) leva em consideração, para fins de verificação da “regra de ouro”, todas as “despesas de investimento” autorizadas para as empresas estatais não dependentes por intermédio do chamado Orçamento de Investimentos (OI).

Referido tema ainda não foi discutido a contento no âmbito das finanças públicas. O próprio Tribunal de Contas da União, quando da análise efetuada em relação às Contas de Governo da República de 2016, manifestou-se no seguinte sentido, *in verbis*:

*“Com relação à “regra de ouro” das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal e no art. 12 da LRF, constatou-se que **há uma divergência de entendimento quanto à inclusão do Orçamento de Investimento** das empresas estatais na apuração da referida regra, devido à ausência de normatização expressa quanto a esse ponto. Diante disso, destacou-se **a necessidade de aperfeiçoar o entendimento relativo ao tema**, cuja análise deverá ser realizada posteriormente por esta Corte de Contas no âmbito de fiscalização específica. Assim, para efeitos imediatos sobre a apreciação das Contas do Presidente da República relativas a 2016, concluiu-se que não se poderia afirmar a ocorrência de irregularidade quanto ao cumprimento da Regra de Ouro no exercício.”* (Grifou-se)

O presente texto tem por objetivo contribuir para o entendimento de referido tema. Os argumentos aqui apresentados são no sentido de que as despesas do OI não devem ser levadas em consideração para a apuração da “regra de ouro”.



SUMÁRIO

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	4
O Papel do Orçamento público	Erro! Indicador não definido.
O Orçamento de Investimento das estatais NÃO dependentes	4
2 REGRAS FISCAIS e a REGRA DE OURO	6
Conceitos Básicos	6
Regra de Ouro: uma Regra Fiscal quantitativa e de procedimento	8
3 A “REGRA DE OURO BRASILEIRA”	8
Os pressupostos teóricos por trás da “regra de ouro”	8
Um olhar com viés contábil sobre a “regra de ouro brasileira”	10
A real preocupação da “regra de ouro brasileira”	13
4 A “REGRA DE OURO” E AS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES.....	17
Sujeição à “regra de ouro”	18
Competência do Senado e a “regra de ouro”	18
A abrangência da LRF e a “regra de ouro”	19
Conceito de despesa de capital e as estatais NÃO dependentes.....	22
Contratação de op. de crédito pelas entidades do OF/OSS e do OI.....	24
Aumento indevido da capacidade de contratar operação de crédito	25
Responsabilização do Chefe do Poder Executivo	26
A ressalva à “regra de ouro” não se aplica às estatais NÃO dependentes.....	28
5 CONCLUSÕES.....	29
6 REFERÊNCIAS	29



1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

Em 2015, quando da apreciação, na Câmara dos Deputados, da Denúncia de Crime de Responsabilidade nº 1/2015, o Relator na Comissão Especial do Impeachment assim se pronunciou a respeito do papel dos orçamentos públicos, *in verbis*:

“Ressalto a dimensão histórica e fundante das democracias ocidentais, que nos remonta ao precedente da Magna Carta da Inglaterra, de 1215, do controle popular sobre as finanças públicas, a ser exercido pelo Poder Legislativo em proteção das finanças públicas e do cidadão. O orçamento é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo, que serviu de alicerce para a sua própria existência”.

É nos orçamentos públicos, portanto, que a sociedade, por intermédio de seus representantes no Parlamento, determina, mediante prévias autorizações de gasto, onde serão alocados os recursos públicos. Daí a origem dos dispositivos constitucionais transcritos a seguir, *in verbis*:

“Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

A Constituição de 1988 determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta por três orçamentos: o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento de Investimentos (OI).

Integram o OF e o OSS, com todas as suas receitas e despesas, as entidades que **DEPENDAM** de recursos públicos para o seu financiamento. Integrar o orçamento significa dizer que a respectiva entidade somente poderá realizar dispêndios ou assumir obrigações se existir prévia autorização em lei orçamentária ou em créditos adicionais. Deles fazem parte órgãos da administração direta, autarquias, Tribunais de Contas, Tribunais Superiores, as empresas estatais dependentes de recursos públicos etc.

O OI, por sua vez, é composto por um único tipo de despesa (investimentos) e por uma espécie de entidade (empresas estatais **NÃO** dependentes).

Empresa estatal **NÃO** dependente é a empresa cuja maioria do capital social com direito a voto pertença a um ente federado e que **NÃO** **DEPENDA** de recursos deste para o financiamento de seus dispêndios. Ou seja, é aquela empresa cujas



despesas operacionais (custeio, pessoal etc) são bancadas com recursos próprios (não públicos), gerados ao longo de seu processo produtivo, prestação de serviços etc.

Ora, se tais entidades não dependem de recursos públicos para o financiamento de suas despesas, então, por definição, não deveriam integrar qualquer orçamento público. Ocorre que, no entanto, há algo de especial em relação às despesas de investimento dessas entidades que justificam que tais dispêndios (e apenas estes) devam ser autorizados no âmbito do OI.

Observação: *todas as demais despesas de responsabilidade das empresas estatais NÃO dependentes são realizadas sem necessidade (ou obrigatoriedade) de inclusão em qualquer orçamento público.*

A primeira dessas justificativas é que a referida inclusão torna possível controlar os gastos (investimentos) que mais contribuem para a expansão da exploração da atividade econômica pelo estado, referida pelo art. 173 da Magna Carta de 1988, *in verbis*:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

A segunda é que permite que o Legislativo participe das escolhas associadas à determinação contida no art. 165, § 7º, da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 165. Omissis

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

*II - o **orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

(...)

*§ 7º Os **orçamentos** previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, **terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional**”.* (Grifou-se)

Por último, mas não menos importante, é que, ainda que subsidiariamente, há algo de público nas fontes de recursos (retenção de lucros, aumento de capital, garantias em operações de crédito etc) que financiam as despesas de investimento das estatais NÃO dependentes.



Percebe-se, portanto, que existem claras diferenças entre o conteúdo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos. Entre outras que poderiam ser listadas, temos:

- (i) as entidades que integram o OF e o OSS dependem de recursos públicos, enquanto que as que integram o OI são financiadas com recursos próprios;
- (ii) todas as receitas e despesas das entidades que integram o OF e o OSS devem ser estimadas e autorizadas em referidos orçamentos, enquanto que no OI apenas as despesas de investimentos e respectivas fontes de financiamento é que precisam ser analisadas;
- (iii) o OI é composto apenas por um único tipo de entidade, enquanto que o OF e o OSS são compostos por toda e qualquer entidade que dependa de recursos do tesouro público para o financiamento de seus dispêndios.

2 REGRAS FISCAIS E A REGRA DE OURO

CONCEITOS BÁSICOS

Torres (2004) ensina que a necessidade de se elaborar um documento com a estimativa de receitas e a autorização para gastos não é uma novidade do presente século/milênio. Tal necessidade confunde-se com a própria essência do Estado e

De acordo com Gasparini (2017), regras fiscais são instrumentos e/ou procedimentos que limitam a atividade fiscal do Estado. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI), regras fiscais são:

“Uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de limites numéricos para agregados orçamentários, tipicamente voltados para a correção de incentivos distorcidos e para a contenção de pressões excessivas sobre o gasto público, bem como para garantir responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública”.

Ainda de acordo com Gasparini (2017), as regras fiscais: (i) dariam credibilidade à política econômica e fiscal do Governo; (ii) contribuiriam para o equilíbrio intertemporal do orçamento e para a solvência da dívida pública; e (iii) seriam uma espécie de limitação ao poder de tributar e de gastar do Estado.

O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) referente ao mês de janeiro de 2018 elaborado pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal informa que as regras fiscais poderiam ser classificadas, quanto ao objeto, em: (i) de resultado; (ii) de despesa; (iii) de receita; e (iv) de dívida.



Observação: a IFI enquadra a “regra de ouro” como uma regra fiscal de “resultado”. Entendo, entretanto, que o mais adequado seria classificá-la como regra fiscal “de dívida”, uma vez que representa, em minha opinião, uma limitação quantitativa à capacidade de contratação de operações de crédito por parte dos entes federados.

Lima (2005) informa que a utilização de regras fiscais disseminou-se por vários países nos últimos anos, sempre com a preocupação de limitar déficits do governo. De acordo com Drazen (2002), as regras fiscais seriam estabelecidas de forma direta, por meio de limites quantitativos ao déficit público, à dívida pública ou mesmo aos gastos públicos, e de forma indireta, mediante regras para o processo de alocação de recursos públicos, o chamado processo orçamentário. Tal divisão deu origem ao que Drazen (2002) chamou de regras fiscais “quantitativas” e regras fiscais “procedimentais”.

Ainda de acordo com referido autor, as regras fiscais quantitativas são aquelas que estabelecem um limite numérico a determinada variável que se quer controlar, enquanto as regras fiscais procedimentais são aquelas que restringem o modo de proceder dos agentes envolvidos no processo orçamentário, de forma a reduzir um suposto viés pró-déficit.

Para Lima (2005), as regras fiscais quantitativas são as que estabelecem limitações para determinadas variáveis fiscais, normalmente de caráter quantitativo. Seria o caso das metas de resultado fiscal e do limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). As regras fiscais quantitativas mais comuns são as que limitam endividamento público e as que restringem fluxos. Ainda de acordo com Lima, as regras fiscais quantitativas existiriam porque, na ausência de tais regramentos, o governo seria incapaz de se comportar com responsabilidade fiscal.

Quanto às regras fiscais procedimentais, Lima (2005) é de opinião de que as mesmas buscam impedir o comportamento fiscalmente irresponsável por meio do reforço do sistema de pesos e contrapesos do processo orçamentário, do aumento de sua transparência e da ampliação do poder das instituições – ou dos agentes políticos que as representam – com maiores incentivos à disciplina fiscal. Ou seja, as regras procedimentais são aquelas que estabelecem o procedimento de como o orçamento público deve ser elaborado, votado e executado.



REGRA DE OURO: UMA REGRA FISCAL QUANTITATIVA E DE PROCEDIMENTO

Em face das classificações tão bem apresentadas por Drazen (2002) e Lima (2005), parece ser correto concluir que a “regra de ouro” estabelecida pelo art. 167, III, da Constituição da República de 1988 se enquadra tanto como regra fiscal quantitativa quanto como regra fiscal procedimental. *In verbis*:

“Art. 167, Omissis

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

A regra, em si, é claramente “quantitativa”, posto que limita o montante de uma receita (operação de crédito) ao montante de uma despesa (de capital). Ou seja, não é possível a elaboração e/ou a execução de orçamento em que o total das operações de crédito supere os das despesas de capital.

Mas a “regra de ouro”, em sua ressalva, é uma regra “procedimental”, na medida em que determina o específico processo legislativo (autorizações demandadas, instrumentos a serem utilizados e maioria necessária) que precisa ser levado a cabo para que a mesma possa ser excepcionada.

3 A “REGRA DE OURO BRASILEIRA”

OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS POR TRÁS DA “REGRA DE OURO”

A literatura especializada informa que a “regra de ouro” busca, entre outros aspectos, a justiça intergeracional. Robinson (1998), Chote, Emmerson e Tetlow (2009) informam que a “regra de ouro” é *desenhada para auxiliar no alcance da equidade intergerações, garantindo que os futuros contribuintes não sejam levados a pagar por gastos públicos cujos benefícios foram totalmente usufruídos pela geração atual.* (Tradução livre)

“The golden rule is designed to help achieve intergenerational fairness by ensuring that future taxpayers are not left to pay for public spending from which all the benefits have accrued to the current generation”.

Robinson (1998) ainda ensina que a “regra de ouro” *está baseada na noção de que a equidade intergerações requer que o custo dos gastos públicos seja distribuído ao longo do tempo de modo que reflita a distribuição intertemporal dos benefícios gerados pela realização dos respectivos gastos.* Ou seja, os contribuintes de cada geração deveriam contribuir de acordo com sua participação nos benefícios



gerados por essas despesas. Desse modo, não estariam subsidiando ou sendo subsidiados pelas gerações futuras. (Tradução livre)

“The golden rule of public finance is based upon the notion that intergenerational equity requires that the cost of public expenditures be spread over time in a manner that reflects the intertemporal distribution of the benefits generated by those expenditures”.

Nesse sentido, Gobetti (2014, p. 13), citando Keynes (1979), lembra que o *orçamento corrente deveria se manter equilibrado, enquanto as despesas de capital (investimentos) poderiam ser financiadas de forma autossustentável por meio de endividamento*. Ainda de acordo com Gobetti (2014), o pressuposto teórico por trás de referida afirmação é de que os investimentos públicos proporcionam a acumulação de ativos que também serão desfrutados pelas gerações futuras, justificando que seu custo de financiamento seja distribuído ao longo do tempo.

O magistério de Aliomar Baleeiro (2010, p. 597) também caminha nessa direção, *in verbis*:

“Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de tornar-se popular, quer que os empréstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. Os financistas, que comungam dessa opinião, classificam, então, o crédito público como processo de repartição de encargos governamentais no tempo, em contraste com a tributação, que divide os mesmos gravames apenas entre indivíduos e classes do presente”.

Greggiannin, Mendes, Pederiva, Bijos e Carvalho Jr (2017), em Estudo Técnico Conjunto publicado no sítio da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores, citam CHOTE et al (2009) para afirmar que, em termos práticos, investimentos podem ser financiados por tributos e também por operações de crédito a serem pagas no futuro. Despesas correntes, por seu turno, deveriam ser financiadas apenas por receitas correntes, a fim de evitar que gerações futuras tenham de suportar encargos que beneficiaram unicamente o passado.

No mesmo estudo, relembram os ensinamentos de Baleeiro (2010, p. 599), *in verbis*:

“Partindo do princípio de que os empréstimos repartem com as gerações futuras despesas públicas de hoje, condenavam os financistas até época bem próxima, por elementar regra de moral infensa ao egoísmo, a política financeira de emprego do crédito público para o custeio de gastos ordinários, cuja utilidade se esgota no presente, sem maior proveito para os pósteros.

A dívida pública havia de ser reservada a investimentos duráveis, que concretizam capital fixo e útil a ser legado aos vindouros. Estradas de ferro ou de rodagem,



canais, portos equipados [...] constituíam o campo legítimo de aplicação dos empréstimos.

A geração futura ficaria onerada com a amortização, ou com os juros da dívida, mas receberia, como compensação desse ônus, o valor da rede de transportes [...] etc.”

UM OLHAR COM VIÉS CONTÁBIL SOBRE A “REGRA DE OURO BRASILEIRA”

A literatura especializada informa que a “regra de ouro” busca, entre outros aspectos, a justiça intergeracional. Robinson (1998), Chote, Emmerson e Tetlow (2009) informam que a “regra de ouro” é desenhada para auxiliar no alcance da equidade intergerações, garantindo que os futuros contribuintes não sejam levados a pagar por gastos públicos cujos benefícios foram totalmente usufruídos pela geração atual. (Tradução livre)

“The golden rule is designed to help achieve intergenerational fairness by ensuring that future taxpayers are not left to pay for public spending from which all the benefits have accrued to the current generation”.

As observações trazidas pela subseção anterior são unânimes no sentido de afirmar que a utilização de operações de crédito para o financiamento de investimentos seria compatível com a noção de equidade intergerações, uma vez que possibilitaria a repartição dos “bônus” e “ônus” decorrentes da execução de despesas públicas.

Um exemplo de dispositivo que se alinha perfeitamente a tal propósito era o que estava contido no art. 115 da Constituição Alemã, *in verbis*:

*“Art. 115 – Operações de crédito, bem como compromissos na forma de fianças, cauções ou outras garantias que possam implicar despesas em anos fiscais posteriores requerem autorização por lei federal que fixe ou permita fixar o montante envolvido. **As receitas de operações de crédito não excederão o total das despesas com investimentos previstas no Orçamento**; exceções serão permitidas apenas para prevenir distúrbios no equilíbrio geral da economia. Lei federal regulará a matéria”. (Grifou-se)*

Essa relação direta entre “operações de crédito” e despesas com “investimentos” não foi acompanhada pelo texto de nossa Magna Carta de 1988, uma vez que o art. 167, III, exige que a comparação seja feita entre o total das operações de crédito e o total das despesas de capital. Ocorre que, como cediço, o conceito de despesas de capital é muito mais amplo do que o conceito de investimentos. Aliás, “investimentos” é uma espécie do gênero “despesas de capital”, das quais fazem parte, também, as “inversões financeiras” e a “amortização da dívida”.



Ao que nos parece, o tratamento mais amplo trazido pela “regra de ouro brasileira” torna nossa regra incompatível com os pressupostos teóricos listados anteriormente, uma vez que a inclusão da “amortização da dívida” no rol de despesas que servirão de parâmetro para o cômputo da “regra de ouro” possibilita que a atual geração, por intermédio do mecanismo do refinanciamento da dívida (emissão de novas operações de crédito para a amortização da dívida vincenda), transfira para as próximas gerações todo o ônus decorrente da realização de dispêndios com investimentos e inversões financeiras.

Em outras palavras, da forma como positivada pelo art. 167, III, a “regra de ouro brasileira” possibilita que, nos exercícios subsequentes, sejam refinanciadas (postergados os pagamentos) as dívidas que anteriormente foram contraídas para a realização de investimentos. Um exemplo talvez ajude na compreensão.

- Um ente federado foi instituído no final do exercício financeiro de 20X0. Para 20X1, a população requereu a execução de obras no valor de 50 unidades monetárias, as quais seriam financiadas com a contratação de um empréstimo.
- a operação de crédito respectiva não terá custo (taxa de juros = 0%) e deverá ser paga em uma única parcela no exercício financeiro de 20X2.
- o orçamento do ente federado para o exercício financeiro de 20X1 tem os montantes apresentados abaixo.

Como a despesa com investimentos é igual a 50 unidades monetárias, então a “regra de ouro” estará sendo observada se o montante das operações de crédito não ultrapassar referido valor. A LOA de 20X1, então, foi assim elaborada:

LOA 20X1			
RECEITAS CORRENTES		DESPESAS CORRENTES	
Tributos	100	Pessoal e Custeio	100
RECEITAS DE CAPITAL		DESPESAS DE CAPITAL	
Operação de Crédito	50	Investimentos	50

Elaboração própria

Adotando como hipótese que o ente federado não realizará novos investimentos no exercício subsequente (20X2), como deveria ser elaborado o orçamento de 20X2 no caso de sua Constituição ter positivado a comparação da “regra de ouro” com:



- (i) as despesas com investimentos?; ou
(ii) as despesas de capital?

Se a comparação fosse apenas com as despesas de investimento (hipótese i), o orçamento de 20X2 deveria ser elaborado com receitas correntes maiores que as despesas correntes, no valor de 50 unidades monetárias, para que respectiva sobra de recursos fosse direcionada para o pagamento da dívida contraída em 20X1. Isso seria necessário porque o montante de investimentos na LOA de 20X2 seria igual a zero, o que inviabilizaria a contratação de novas operações de crédito para o pagamento da dívida vincenda (refinanciamento). Seria necessário, portanto, haver aumento de tributos e/ou redução de despesas correntes. As duas opções abaixo seriam possíveis.

LOA 20X2 – com redução de despesa			
RECEITAS CORRENTES		DESPESAS CORRENTES	
Tributos	100	Pessoal e Custeio	50
RECEITAS DE CAPITAL		DESPESAS DE CAPITAL	
-	0	Amortização da Dívida	50

Elaboração própria

LOA 20X2 – com aumento de tributos			
RECEITAS CORRENTES		DESPESAS CORRENTES	
Tributos	150	Pessoal e Custeio	100
RECEITAS DE CAPITAL		DESPESAS DE CAPITAL	
-	0	Amortização da Dívida	50

Elaboração própria

Mas se a “regra de ouro” tivesse sido positivada na Constituição utilizando o total das despesas de capital como parâmetro (hipótese ii), então haveria a possibilidade de o ente federado emitir nova dívida para “refinanciar” a dívida que venceria em 20X2. Nesse caso, o orçamento poderia ser elaborado da seguinte forma:

LOA 20X2 – com refinanciamento			
RECEITAS CORRENTES		DESPESAS CORRENTES	
Tributos	100	Pessoal e Custeio	100
RECEITAS DE CAPITAL		DESPESAS DE CAPITAL	
Operação de Crédito	50	Amortização da Dívida	50

Elaboração própria



Portanto, salvo melhor juízo, a geração atual não seria incentivada a fazer qualquer “esforço fiscal”, via aumento de tributo e/ou redução de gasto, para o pagamento da dívida e, assim, teria a possibilidade de transferir para a geração subsequente o ônus do pagamento da dívida contraída anteriormente.

A REAL PREOCUPAÇÃO DA “REGRA DE OURO BRASILEIRA”

A meu ver, da forma como positivada, a principal preocupação da “regra de ouro” trazida pelo art. 167, III, da Constituição da República de 1988 está mais relacionada a questões de cunho “patrimonial” do que de equidade intergerações.

Explico.

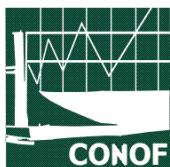
Vamos fazer um rápido estudo sobre as receitas e as despesas orçamentárias, organizando-as em determinados grupos, sem ter a intenção de, ao fazê-lo, estabelecer qualquer tipo de prevalência, preferência ou ordem de “bondade” ou “maldade” de cada uma delas.

As receitas podem ser agrupadas, basicamente, da seguinte forma:

- (i) receitas correntes;
- (ii) receitas decorrentes da transformação de patrimônio em recursos financeiros; e
- (iii) receitas oriundas da constituição de dívidas.

Dessas, as receitas correntes são recursos que migram do patrimônio alheio para os cofres públicos, seja por intermédio da ação coercitiva do estado (tributos, contribuições, etc) ou mediante a realização de negócios, contratos, acordos etc, como é o caso das receitas de aluguel, dos dividendos e das receitas de transferências voluntárias. A principal característica dessa fonte de financiamento está no fato de que, ao obtê-las, o setor público não precisa se desfazer de qualquer patrimônio nem precisa assumir qualquer obrigação junto a terceiros.

A transformação de itens patrimoniais em recursos financeiros, por sua vez, é recurso que o estado obtém ao alienar bens ou direitos, receber créditos etc. A principal característica desse tipo de receita está no fato de que, ao obtê-las, o setor público se desfaz de um ativo. Ou seja, se por um lado há um aumento de disponibilidades, capazes de serem aplicadas em dispêndios públicos, por outro, existe a redução de um patrimônio já registrado para o setor público.



O terceiro grupo de receitas, por sua vez, representa a obtenção de recursos de terceiros, mediante a constituição de dívidas. Ou seja, é a utilização temporária de recursos de terceiros para o financiamento de dispêndios próprios. A principal característica desse tipo de fonte de recursos é a seguinte: o setor público fica obrigado a, no futuro, devolver os recursos que lhe foram emprestados, juntamente com os juros.

Resumidamente, tem-se que:

Tipo de receita	Migração de outro patrimônio	Venda de patrimônio próprio	Assunção de obrigação	Geração de juros
Corrente	Sim	Não	Não	Não
Conversão em espécie de bens e direitos	Não	Sim	Não	Não
Constituição de dívidas	Não	Não	Sim	Sim

Elaboração própria

No que tange às despesas, é possível agrupá-las em:

- i) despesas correntes;
- ii) despesas com a obtenção de patrimônio; e
- iii) despesas com o pagamento de dívidas.

As despesas correntes são recursos que “migram” do patrimônio do setor público para os cofres alheios, tais como os gastos com pessoal, a manutenção da máquina pública e o pagamento dos juros. A principal característica desse dispêndio está no fato de que, ao incorrê-las, o setor público, em contrapartida, não recebe qualquer patrimônio, bem como não diminui o saldo de obrigações junto a terceiros.

A transformação de recursos financeiros em patrimônio, por sua vez, é despesa que o estado incorre ao adquirir bens ou direitos, ao conceder créditos, etc. A principal característica desse tipo de despesa está no fato de que, em contrapartida ao desembolso de recursos, o setor público incorpora, necessariamente, um ativo. Ou seja, se por um lado há uma redução de disponibilidades, por outro existe o registro de um novo patrimônio (ativo) para o setor público.

O terceiro grupo de despesa representa a devolução de recursos de terceiros, obtidos anteriormente, quando da constituição de dívidas. A principal característica desse tipo de dispêndio é a seguinte: a redução das disponibilidades vem



acompanhada da redução do saldo de obrigações, o que implica, conseqüentemente, redução da geração de novos “filhotes”, ou seja, o ente público deixa de aumentar seu endividamento por intermédio dos juros.

Resumidamente, tem-se que:

Tipo de despesa	Migração para outro patrimônio	Aquisição de patrimônio próprio	Pagamento de obrigação	Redução de juros
Corrente	Sim	Não	Não	Não
Conversão em espécie de bens e direitos	Não	Sim	Não	Não
Constituição de dívidas	Não	Não	Sim	Sim

Elaboração própria

Feitas as observações acima, vale estabelecer um relacionamento entre cada grupo de receita e cada grupo de despesa, verificando eventuais compatibilidades ou incompatibilidades.

Análise 1

- a) Receita corrente x Despesa Corrente:
- b) Receita corrente x Despesa com aquisição de patrimônio:
- c) Receita corrente x Despesa com pagamento de dívida:

Dado que as receitas correntes representam recursos que migraram do patrimônio de terceiros para o do setor público, a utilização dos mesmos em qualquer um dos tipos de despesa não requer, em princípio, maiores preocupações.

Análise 2

- d) Conversão em espécie de bens e direitos x Despesa corrente:
- e) Conversão em espécie de bens e direitos x Despesa com aquisição de patrimônio:
- f) Conversão em espécie de bens e direitos x Despesa com pagamento de dívida:

Com relação às receitas obtidas com a venda de patrimônio próprio, deve existir muito cuidado com a destinação das mesmas ao financiamento de dispêndios correntes. Ora, se tais despesas representam a migração de recursos públicos para patrimônio alheio, então, referida combinação de fontes de recursos e dispêndios representaria, ao fim e ao cabo, vender patrimônio para, em seguida, entregar os recursos a terceiros.



Não à toa, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a aplicação de tais receitas no financiamento de despesas correntes. *In verbis*:

*“Art. 44. É vedada a **aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos** que integram o patrimônio público para o **financiamento de despesa corrente**, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.* (Grifou-se)

Não há maiores preocupações, no entanto, quando tais recursos são utilizados para a aquisição de outro patrimônio ou para o resgate de dívidas.

Análise 3

g) Constituição de dívidas x Despesa corrente:

h) Constituição de dívidas x Despesa com aquisição de patrimônio:

i) Constituição de dívidas x Despesa com pagamento de dívida:

Talvez a pior das combinações possíveis seja contratar empréstimos ou financiamentos para aplicação em despesas correntes. A uma, porque incorrer em despesas correntes representa, na realidade, transferir (sem volta) recursos financeiros a outros agentes. A duas, porque, como os recursos de referida fonte de financiamento pertencem a terceiros, então, no futuro, deverão ser devolvidos ao seu verdadeiro proprietário. A três, porque a constituição de dívidas, além de comprometer os próximos orçamentos com a devolução do principal, faz nascer novos dispêndios para o setor público, quais sejam: os juros.

Diante da realidade de que a contratação de empréstimos e financiamentos acarreta despesas com juros, é fundamental que o setor público, ao realizar tais operações, avalie se a aplicação de referidos recursos produzirá, em contrapartida, algum tipo de retorno, capaz de superar o montante dos custos produzidos pelo endividamento.

Por isso, a aplicação de receitas de operação de crédito em despesas com aquisição de patrimônio é uma boa opção ao setor público. Primeiro, porque permite ao estado utilizar o ativo adquirido para obter vantagens financeiras e patrimoniais, tais como: aluguéis, dividendos, valorização imobiliária, etc. Segundo, porque, ao utilizar respectivo ativo, possibilita a redução de dispêndios, tal como: deixar de pagar aluguel.



Da mesma forma, resgatar dívidas com a constituição de outras dívidas é uma interessante alternativa, desde que os custos gerados pela nova dívida sejam inferiores àqueles produzidos pela dívida anterior.

4 A “REGRA DE OURO” E AS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

Feitas essas “nada breves” observações, volto a atenção para as questões centrais do presente texto, a saber:

- (i) a “regra de ouro” deve ser aplicada às empresas estatais NÃO dependentes?
- (ii) as despesas das empresas estatais NÃO dependentes e respectivas fontes de recursos devem ser levadas em consideração quando do cômputo da “regra de ouro”?

Fato é que, atualmente, quando da etapa de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA), utiliza-se, para o cômputo da “regra de ouro”, a mesma abrangência (entidades, receitas e despesas) dos orçamentos (OF, OSS e OI). Significa dizer que as despesas com investimento das estatais NÃO dependentes e eventuais operações de crédito que as financiam entram no cálculo “global” dessa regra fiscal.

Para tentar responder essas questões de maneira satisfatória, creio ser necessário discorrer sobre alguns aspectos relevantes, a saber:

- (i) o que significa estar sujeito à “regra de ouro”?
- (ii) qual a relação da “regra de ouro” com a competência que o art. 52 da Constituição de 1988 atribuiu ao Senado da República?
- (iii) os dispositivos da LRF relacionados, direta ou indiretamente, à “regra de ouro” aplicam-se às estatais NÃO dependentes?
- (iv) a expressão “despesas de capital” a que se refere o art. 167, III, da Constituição de 1988 aplica-se às estatais NÃO dependentes?
- (v) as estatais NÃO dependentes precisam de autorização legislativa para a contratação de operações de crédito?
- (vi) é correto mensurar a capacidade de endividamento de um ente federado com base no montante de dispêndios de suas estatais NÃO dependentes?
- (vii) é correto responsabilizar o Chefe do Executivo por atos de gestão praticados por administradores de estatais NÃO dependentes?



(viii) o processo de ressalva à “regra de ouro” trazido pelo art. 167, III, da Carta Magna de 1988 aplica-se às estatais NÃO dependentes?

SUJEIÇÃO À “REGRA DE OURO”

Estar sujeito à aplicação da “regra de ouro” significa ter o processo de contratação de suas operações de crédito submetido à necessária observância dos limites estabelecidos por referida regra fiscal.

Por evidente, como será explicitado adiante no presente texto, apenas as entidades que integram o OF e o OSS é que se submetem à observância da “regra de ouro”. Significa dizer que tal regra não deve ser aplicada à contratação de empréstimos, financiamentos etc por parte das empresas estatais NÃO dependentes, ainda que os mesmos estejam sendo materializados para o financiamento de investimentos dessas empresas.

Como corolário, se a aplicação da “regra de ouro” não alcança as entidades “A” ou “B”, então, por certo, não há que se utilizar qualquer característica dessas entidades para que se verifique a capacidade de endividamento da entidade “C” ou “D”.

COMPETÊNCIA DO SENADO E A “REGRA DE OURO”

O art. 52 da Constituição da República de 1988 determina, *in verbis*:

“CF/88 – Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

*VII - dispor sobre limites globais e condições para **as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;**”*
(Grifou-se)

No exercício de referida competência, o Senado editou as Resoluções 43/2001 e 48/2007, as quais, de maneira expressa, excluem de seu escopo as empresas estatais NÃO dependentes.

Resolução 48/2007

*“Art. 1º **Subordinam-se** às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo **da União**, inclusive a concessão de garantias.”*

“Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

*I - **União**: a respectiva administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as **empresas estatais dependentes;**”* (Grifou-se)



Resolução 43/2001

*“Art. 1º **Subordinam-se** às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.”*

“Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

*I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as **empresas estatais dependentes;**” (Grifou-se)*

Salvo melhor juízo, dada a competência privativa do Senado, a simples determinação contida em tal dispositivo já seria suficiente para se afirmar que as receitas e as despesas das empresas estatais NÃO dependentes não devem ser levadas em consideração para fins de apuração da “regra de ouro”.

No entanto, as Resoluções do Senado são mais enfáticas ainda, pois contemplam dispositivo que remete à LRF o estabelecimento de regras para fins de verificação do cumprimento da “regra de ouro”. *In verbis:*

Resolução 48/2007

*“Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o **inciso III do art. 167** da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no **art. 32, § 3º**, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (Grifou-se)*

Resolução 43/2001

*“Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o **inciso III do art. 167** da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no **art. 32, § 3**, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (Grifou-se)*

A ABRANGÊNCIA DA LRF E A “REGRA DE OURO”

A LRF estabelece logo em seu início qual é a abrangência de suas determinações. O mandamento é de clareza ímpar, *in verbis:*

Art. 1º (...)

*§ 2º As disposições desta Lei Complementar **obrigam** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

*§ 3º **Nas referências:***

*I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, **estão compreendidos:***

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

*b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e **empresas estatais dependentes;**” (Grifou-se)*



As entidades abrangidas pela LRF são, portanto, as mesmas que devem integrar o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social. Ou seja, as estatais NÃO dependentes estão claramente fora do escopo delineado pelo art. 1º, § 3º, dessa norma.

Feita essa breve introdução, é preciso verificar qual seria o alcance do art. 32 da LRF, referenciado pelas Resoluções do Senado, uma vez que o inciso V do § 1º desse artigo estabelece que a contratação de operações de crédito deve atender à “regra de ouro”, *in verbis*:

“Art. 32. *Omissis*

V - *atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;*” (Grifou-se)

O *caput* do art. 32 está assim positivado:

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, **inclusive das empresas por eles controladas**, direta ou indiretamente”.

Numa primeira leitura, a utilização da expressão *empresas por eles controladas* leva a supor que o conteúdo do art. 32 da LRF aplica-se também às estatais NÃO dependentes. No entanto, salvo melhor juízo, creio que referido entendimento não se sustenta. Explico.

A uma, porque referida redação tenta apenas manter o paralelismo com o inciso VII do art. 52 da Constituição da República, o qual também se refere às estatais de maneira genérica.

A duas, porque o dispositivo deve ser lido de acordo com a abrangência definida pela própria LRF em seu art. 1º, § 3º, e de acordo com o escopo determinado pelas Resoluções 43/2001 e 48/2007 do Senado Federal, que não abarcam as estatais NÃO dependentes.

A três, porque as condicionantes listadas pelo próprio art. 32, transcritas a seguir, não são aplicáveis às estatais NÃO dependentes. *In verbis*:

“Art. 32. *Omissis*

§ 1º **O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:**

I - **existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;**



II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

(...)

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar”.
(Grifou-se)

Vale comentar cada um dos dispositivos acima.

(i) o “§ 1º” fala sobre quem deve apresentar o pleito, a saber: o ente (federado) interessado. Não estão inclusas, portanto, as estatais NÃO dependentes;

(ii) o “inciso I” fala em “autorização para contratação”. Ocorre que estatais NÃO dependentes não precisam (nem seria aplicável) de autorização legislativa para a contratação de operações de crédito (ainda que utilizadas para financiar investimentos);

(iii) o “inciso II” fala em “inclusão dos recursos” da operação de crédito no orçamento. No caso das estatais NÃO dependentes, essa hipótese somente seria aplicável para as operações de crédito que financiassem investimentos, posto que estes precisam de autorização no OI para serem executados. Com relação às demais operações de crédito, inexigível a inclusão no orçamento dos respectivos recursos.

(iv) o “inciso III” fala em observar os limites e condições estabelecidos pelo Senado. Ocorre que, como visto acima, as próprias Resoluções do Senado, ao tratarem de referida matéria, excluíram as estatais NÃO dependentes de sua abrangência.

(v) o “inciso VI” fala sobre necessidade de observar as “demais restrições” da LRF. No entanto, como cediço, as restrições da LRF, de acordo com seu art. 1º, não se aplicam às estatais NÃO dependentes.

Igualmente relevante para o deslinde da questão tratada neste texto é a análise dos artigos 52 e 53 da LRF. Tais dispositivos tratam do chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o qual, entre outros aspectos, é onde será demonstrado que, ao longo do exercício, houve o cumprimento da “regra de ouro”. Os trechos que nos interessam estão transcritos a seguir, *in verbis*:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: (Grifou-se)

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:



§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no **inciso III do art. 167** da Constituição, conforme o **§ 3º do art. 32;**” (Grifou-se)

Ressalte-se, de início, que o caput do art. 52 determina claramente a abrangência do RREO, a qual, por evidente, não inclui as estatais NÃO dependentes. Ou seja, evidencia apenas a execução do OF e do OSS.

Como pode ser depreendido da leitura do art. 53, § 1º, I, a verificação do cumprimento da “regra de ouro” se faz por intermédio de demonstrativo que acompanha o RREO referente ao último bimestre do exercício, cuja publicação deve ser feita, portanto, até o dia 30 de janeiro.

O comando do inciso I, transcrito acima, é claro, e determina que a verificação deve ser feita conforme estabelece o art. 32, § 3º, da LRF. Tal determinação também está contida nos artigos 6º da Resolução 43/2001 e 48/2007 do Senado Federal, as quais excluíram as estatais NÃO dependentes de sua abrangência.

Todos esses aspectos corroboram o entendimento de que a aplicação e o cômputo da “regra de ouro”, em todas as etapas do processo orçamentário, não devem incluir as receitas e despesas que integram o Orçamento de Investimentos.

CONCEITO DE DESPESA DE CAPITAL E AS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

Como já exhaustivamente apresentado, o art. 167, III, da Carta Política de 1988 elegeu a expressão “despesas de capital” como o grande parâmetro da “regra de ouro”. *Verbis*:

“Art. 167, *Omissis*

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das **despesas de capital**, (...);” (Grifou-se)

A inclusão que se faz atualmente das despesas com investimentos das estatais NÃO dependentes no cômputo da “regra de ouro” na fase de elaboração do PLOA parece estar associada ao entendimento de que tais despesas (investimentos das estatais) seriam uma espécie das despesas de capital.

Com todas as vênias, entendo que referido entendimento não merece prosperar.

As “despesas de capital” são listadas pelo art. 12, caput, da Lei 4.320/1964, *in verbis*:



“Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital” (Grifou-se)

Em seu § 4º, o art. 12 da Lei 4.320/1964 define o que vem a ser “investimentos”, *in verbis*:

“Art. 12. Omissis

*§ 4º **Classificam-se como investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.” (Grifou-se)*

Tais mandamentos são aplicáveis às despesas das entidades que integram o OF e o OSS. Para as despesas do OI, no entanto, cuja lógica de funcionamento está mais associada às empresas “de mercado”, o conceito de “investimento” tem sido positivado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, *in verbis*:

*(LDO2018) – “Art. 42. **O Orçamento de Investimento**, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º, e dele constarão todos os **investimentos** realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.*

*§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**, e suas atualizações, **serão consideradas investimento**, exclusivamente, **as despesas com:***

I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado;

II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e

III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

*§ 2º A despesa será discriminada **nos termos do art. 6º**, considerando para as fontes de recursos a classificação 495 - Recursos do Orçamento de Investimento.*

(...)

§ 5º As empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 5º, não integram o Orçamento de Investimento.



§ 6º As normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, não se aplicam às empresas integrantes do Orçamento de Investimento no que concerne ao regime contábil, à execução do orçamento e às demonstrações contábeis”. (Grifou-se)

Pelas razões expostas acima, creio que não se deve considerar que as despesas de investimentos das estatais NÃO dependentes sejam enquadradas no escopo da expressão despesa de capital a que faz referência o art. 167, III, da Constituição.

CONTRATAÇÃO DE OP. DE CRÉDITO PELAS ENTIDADES DO OF/OSS E DO OI

Texto anteriormente publicado neste “blog” mostrou que a contratação de operações de crédito para as entidades que integram o OF e o OSS depende de expressa e prévia autorização legislativa. Aliás, referida determinação está expressamente prevista pelo art. 32 da LRF.

Mostrou também que a inclusão do montante das operações de crédito nas estimativas de receita do OF e do OSS somente pode ocorrer se houver autorização legislativa para a contratação da operação.

E ainda evidenciou que OF e o OSS devem registrar, como receita, independentemente da despesa a ser financiada (corrente ou de capital), todas as operações de crédito que forem realizadas ao longo do exercício

No caso das entidades que integram o OI o processo é completamente distinto.

A contratação de operações de crédito por parte das estatais NÃO dependentes não passa pelo processo legislativo, posto que inexistente qualquer obrigatoriedade de autorização legislativa nesse sentido.

Além disso, apenas as receitas de operações de crédito que venham a financiar despesas com investimentos das estatais NÃO dependentes é que são levadas como estimativa de receita no OI.

As demais operações de crédito a serem contratadas pelas estatais NÃO dependentes não integram qualquer orçamento.

Em resumo, o processo de contratação de operações de crédito por parte das estatais NÃO dependentes é completamente distinto daquele levado a cabo para as entidades que integram o OF e o OSS. Isso, com certeza, conforme ainda será



explanado adiante neste texto, tem efeitos sobre a operacionalização da ressalva à “regra de ouro”.

AUMENTO INDEVIDO DA CAPACIDADE DE CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Vimos no início deste texto que algumas regras fiscais têm por objetivo limitar a capacidade de contratar operação de crédito pelo setor público.

Vimos também que, atualmente, em razão de interpretação “generosa” em relação ao alcance da expressão “despesa de capital” contida no art. 167, III, da Magna Carta, os investimentos das estatais NÃO dependentes têm sido utilizados para o cômputo da “regra de ouro”. Tal procedimento, em razão das características do OI, tem como efeito o aumento da capacidade de endividamento das entidades que integram o OF e o OSS.

A situação é mais sensível quando damos conta de que, independentemente do percentual de participação do ente controlador na empresa estatal, todas (100%) as despesas de investimento são levadas ao OI e, por consequência, ao cômputo da “regra de ouro”.

No caso da Petrobrás, por exemplo, a União detém apenas 28,67% de seu patrimônio total. No entanto, para fins de OI e “regra de ouro”, todas as suas despesas de investimento são consideradas no cálculo, sem qualquer tipo de ajuste.

Para os propósitos do orçamento público, e em razão de determinação constitucional, parece ser correto levar ao OI todas as despesas de investimentos das estatais NÃO dependentes, ainda que a participação do ente federado em seu capital seja inferior a 100%.

No entanto, para os fins da “regra de ouro”, sou de opinião de que nenhum centavo poderia ser levado em consideração, posto que, a meu sentir, a capacidade de endividamento de uma determinada entidade deve ser mensurada com base em suas próprias características. Ou seja, características (gastos, receitas, tamanho de patrimônio etc) de uma determinada entidade não podem ser utilizadas para mensurar a capacidade de endividamento de outras entidades.

Concordar com a tese – equivocada, a meu ver – de que os investimentos das estatais NÃO dependentes podem ser considerado no cômputo da “regra de ouro” é permitir que ocorram algumas situações esdrúxulas. Por exemplo:



(i) é correto que as despesas com investimento de uma empresa estatal NÃO dependente da qual a União seja proprietária de menos de 1/3 de seu patrimônio total sejam utilizadas para aumentar a capacidade de endividamento de empresas estatais DEPENDENTES (que integram o OF ou o OSS)?

(ii) as despesas com a construção de uma agência bancária pelo Banco do Brasil deveriam servir de parâmetro para permitir o aumento das operações de crédito por parte do Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Ministério da Fazenda etc?

Em Nota Técnica de nº 07/2015, a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (CONOF) manifestou o seguinte entendimento, *in verbis*:

“II.3. Regra de ouro e orçamentos constantes da LOA

*23. No entanto, numa interpretação mais consentânea com a realidade das contas públicas, a regra de ouro visaria impedir que governos financiassem despesas correntes com a emissão de títulos. **As empresas estatais são autônomas e atuam sob o regime jurídico de direito privado. Qualquer esforço fiscal dessas empresas reduzirá sua dívida própria, mas não a trajetória da dívida pública do governo federal.***

*24. A regra de ouro **deveria ser aplicada estritamente nos orçamentos fiscal e seguridade**, como princípio apropriado e eficiente na prevenção e garantia do equilíbrio das finanças públicas, aspecto que pode ser regulamentado na LDO”.* (Grifou-se)

RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

A “regra de ouro” deve ser observada durante a elaboração e durante a execução dos orçamentos.

Vamos imaginar que a LOA tenha sido elaborada “no limite” da “regra de ouro”, ou seja, com a estimativa de receitas de operações de crédito igual ao montante das despesas de capital autorizadas. Vamos imaginar também que, para o cômputo da “regra de ouro”, tenham sido levados em consideração todos os orçamentos (OF, OSS e OI), com os seguintes montantes:

LOA – OF e OSS			
Demais Receitas	420	Despesas Correntes	500
Operações de Crédito	280	Despesas de Capital	200
LOA – OF e OSS			
Empresa Estatal A			
Lucros retidos	80	Investimentos	80
Empresa Estatal B			
Operações de Crédito	20	Investimentos	20

Elaboração própria



Para fins de verificação da “regra de ouro”, a LOA acima, como um todo, teria os seguintes montantes:

Operação de Crédito = $(280 + 20) = 300$

Despesas de Capital = $(200 + 100) = 300$

Vamos imaginar, agora, que o gestor da “Estatal A” seja muito cuidadoso com as finanças da empresa e tenha conseguido realizar, pela metade do preço, todos os investimentos programados no orçamento.

Imaginemos, também, que as demais entidades integrantes do OF, do OSS e do OI executaram o orçamento conforme planejado.

Como ficaria o cumprimento da “regra de ouro” com tal situação?

Operações de Crédito = $(280 + 20) = 300$

Despesas de Capital = $(200 + 20 + 40) = 260$

Os valores globais da execução de todos os orçamentos mostram que o montante das receitas de operação de crédito superou o montante das despesas de capital. Nesse caso, pergunta-se:

- (i) o gestor da “Estatal B” deveria ter sido impedido, ao longo do exercício, de contratar operação de crédito?
- (ii) o ente federado controlador deveria ter reduzido a contratação de operações de crédito?
- (iii) o Chefe do Poder Executivo deve ser processado por crime de responsabilidade?
- (iv) atos praticados por gestores de empresas estatais NÃO dependentes podem interferir em decisões a serem tomadas pelo Chefe do Poder Executivo no âmbito do OF e do OSS?
- (v) é possível responsabilizar o Chefe do Executivo do ente federado controlador em razão de ato de gestão praticado por gestor de empresa estatal integrante do OI?
- (vi) como forma de não comprometer a “regra de ouro”, gestores públicos deveriam atuar de forma a não reduzir os custos de seus investimentos programados?

Tais perguntas, a meu ver, já encontram resposta em todo o restante deste texto.



A RESSALVA À “REGRA DE OURO” NÃO SE APLICA ÀS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES

A ressalva à “regra de ouro” está positivada nos seguintes termos:

“Art. 167, Omissis

III – (...), ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

Tal ressalva exige, pois, simultânea e complementarmente:

- (i) a aprovação, por maioria absoluta, no âmbito do Parlamento, de projeto de lei de crédito adicional suplementar ou especial para uma despesa CORRENTE com finalidade precisa; e
- (ii) a autorização, no texto do projeto de lei de crédito adicional, da contratação da operação de crédito que financiará respectiva despesa corrente.

Ora, tal procedimento é completamente estranho e completamente “inaplicável” às empresas estatais NÃO dependentes, pelos seguintes motivos:

- (i) estatais NÃO dependentes não precisam de autorização legislativa para a contratação de operações de crédito, ainda que sejam para o financiamento de despesas com investimentos;
- (ii) estatais NÃO dependentes não precisam de autorização na lei orçamentária do seu ente federado controlador para a execução de dispêndios que não sejam despesas com investimentos
- (iii) as operações de crédito porventura contratadas pelas estatais NÃO dependentes para o financiamento de suas despesas “não investimento” sequer entrariam para o cômputo da “regra de ouro”, posto que ausentes, por completo, de qualquer um dos orçamentos (OF, OSS ou OI).



5 CONCLUSÕES

As despesas com investimento das empresas estatais NÃO dependentes não devem ser levadas ao cômputo ou à verificação do cumprimento da “regra de ouro”.

Considerar as receitas e as despesas do OI para fins de cômputo e verificação da “regra de ouro” é atentar contra a essência da própria “regra de ouro”, uma vez que constitui artifício para se aumentar, indevidamente e sem fundamento, a capacidade de endividamento do respectivo ente federado controlador.

O cômputo e verificação do cumprimento da “regra de ouro” deve levar em consideração apenas as receitas de operação de crédito e as despesas de capital realizadas por entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

6 REFERÊNCIAS

- BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- CHOTE, Robert; EMMERSON, Carl; TETLOW, Gemma. The fiscal rules and policy framework. In: The IFS Green Budget, 2009.
- DRAZEN, Alan (2002). Fiscal rules from a political economy perspective. Texto preparado para o IMF-World Bank Conference on rules-based fiscal policy in emerging market economies, Oaxaca, Mexico.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). Fiscal Rules at a Glance. Março 2017. Disponível em: <http://bit.ly/TWCjcA>.
- GASPARINI, Carlos Eduardo. Regras Fiscais. ENAP - Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras. 2017. Disponível em: file:///C:/Users/p_8189/Downloads/14876113102_-_Regras_Fiscais.pdf
- GIACOMONI, James. Orçamento público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOBETTI, Sérgio Wulff. Regras Fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- GREGGIANNIN, Eugênio. MENDES, Graciano. PEDERIVA, João. BIJOS, Paulo. CARVALHO JR., Antonio. Regra de Ouro na Constituição: considerações históricas e doutrinárias. Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 02/2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>



- Instituição Fiscal Independente (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal – Janeiro de 2018. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018.pdf
- KEYNES, John Maynard. The general theory and after: a supplement. London: MacMillan, 1979. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. 29)
- LIMA, Edilberto C. P. (2003). Regras Fiscais: Teoria e Evidência. Brasília: Plenarium, 2005. 143 p.
- LIMA, João Alberto de Oliveira. A gênese do texto da Constituição de 1988 / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.
- MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A constitucionalização das finanças públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- ROBINSON, Marc. Measuring Compliance with the Golden Rule. Fiscal Studies, vol. 19, nº 4, p. 447–462, 1998.
- TRUGER, Achim. Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Working Paper-Reihe Der Ak Wien, 2015.