

O CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA EM CICLOS ECONÔMICOS RECESSIVOS

CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURE IN ECONOMIC BUSTS

Cristiane de Figueiredo Pinheiro

André de Souza Dantas Elali

RESUMO

Os ciclos econômicos possuem efeitos nefastos sobre o desenvolvimento de um país, apesar de serem seguidos a um período expansionista. Com o intuito de evitar o decréscimo na economia provocado pelos períodos de contração, o Estado, atuando como agente normativo e regulador da economia, aumenta a despesa pública como forma de estimular o consumo e fomentar a atividade econômica através de medidas anticíclicas, das quais a tributação, via desoneração fiscal, com a característica da extrafiscalidade, se apresenta como principal instrumento. Contudo, em que pese tais medidas estarem em consonância com os princípios orientadores da Ordem Econômica, elas devem se sujeitar ao regime jurídico aplicável à despesa pública, sobremaneira à Lei de Responsabilidade Fiscal, que compatibiliza as diretrizes constitucionais de desenvolvimento econômico com o planejamento estatal responsável e equilibrado. Dessa forma, através de uma metodologia teórico-descritiva, realizada a partir da análise de doutrinas jurídicas e econômicas e da legislação, o presente trabalho buscou delimitar a dinâmica dos ciclos econômicos, enfatizando a necessidade de intervenção do Estado no domínio econômico como meio eficaz de evitar os efeitos negativos de uma economia cíclica, mas que, para tanto, deve ter sua atuação orientada pela Constituição Federal e pela legislação financeira que trata do controle do gasto público.

PALAVRAS-CHAVE: Ciclos econômicos. Estado Regulador. Controle da despesa pública.

ABSTRACT

The economic cycles have adverse effects on economic development of a country, despite being followed in an expansionary period. In order to avoid the decline in the economy caused by periods of contraction, the State acting as normative and regulating agent of the economy, increase public spending as a way to stimulate consumption and boost economic activity through countercyclical measures, which renounce of tax revenue, by characteristic of inductors taxes, is presented as the main instrument. However, despite these measures are in consonance to the guiding principles of the Economic Order, they should be subject to the legal regime applicable to public spending, especially the Fiscal Responsibility Law, which accommodates the constitutional guidelines of economic development with the responsible state planning and balanced. In this way, based on a theoretical and descriptive methodology and using the legal and economic doctrines and laws, this paper aimed to define the dynamics of the business cycle with emphasis on the need for state intervention in the economy as a way to avoid the negative effects of economic busts, but for that, the state must have their actions guided by the standards of the federal constitution and laws of control of public spending.

KEYWORDS: Economy Cycles. Regulatory State. Control of public expenditure.

SUMÁRIO

1 Introdução 2 A dinâmica dos ciclos econômicos 3 O Estado Regulador e a Constituição de 1988 3.1 Função de incentivo e extrafiscalidade 3.2 Função de planejamento e leis orçamentárias 4 O controle da despesa pública em ciclos econômicos recessivos 5 Conclusão

1 INTRODUÇÃO

Os ciclos econômicos são fenômenos recorrentes numa economia de mercado, vez que a economia não é estática e possui diversos elementos que ocasionam flutuações periódicas em decorrência da própria atividade econômica, como o deslocamento de investimentos e a reserva de capital.

No caso particular do Brasil, para arrefecer os impactos da onda recessiva provocada pela crise do *subprime* de 2008, o Governo Federal deu início a um aumento da despesa pública, ampliando o volume de dinheiro que circulava na economia e facilitando o crédito, o que, por conseguinte, aumentou o consumo numa reação em cadeia.

É a partir do orçamento que o Estado pode destinar o aumento da despesa pública com o intuito de promover as políticas públicas de transformação social, aliadas ao crescimento econômico equilibrado, com destaque para o manejo das desonerações tributárias, em especial a redução do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, para estimular a produção e a geração de empregos, bem como a diminuição responsável na taxa de juros para incentivar o consumo e reativar a economia, sem, contudo, permitir que essa redução seja capaz de estimular o consumo a tal ponto de aumentar os preços desenfreadamente e desencadear um processo inflacionário prejudicial.

Desse modo, a tributação foi utilizada como um nítido instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, com o objetivo de induzir comportamentos desejados e coerentes com o interesse público primado constitucionalmente, sob a função da extrafiscalidade.

Assim, o Estado brasileiro, enquanto agente normativo e regulador da economia, no exercício da função de incentivo, buscou criar estímulos favoráveis ao desenvolvimento econômico, propiciando condições adequadas ao seu progresso e compatibilizando os resultados da atividade econômica com os princípios orientadores da ordem econômica.

A Constituição Federal não trata apenas de mero crescimento econômico, mas de desenvolvimento econômico¹, de modo que diante da existência dos ciclos econômicos e das suas naturais recessões periódicas é razoável entender, a partir do próprio texto constitucional, que é obrigação do Estado garantir o desenvolvimento econômico com medidas que possam evitar os efeitos nocivos dos períodos recessivos dos ciclos.

Ocorre que a implementação de políticas anticíclicas implica na realização de despesa pública, o que reclama o respeito aos limites previstos na ordem jurídica, uma vez que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, de forma a prevenir os riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita a ação fiscal anticíclica, embora não deixe isso de forma explícita no seu texto, devendo tal entendimento decorrer de uma interpretação conjunta dos dispositivos legais que disciplinam a despesa pública no Brasil com os dispositivos constitucionais.

No presente trabalho foi utilizada a metodologia teórico-descritiva, realizada a partir da análise das doutrinas jurídica e econômica e da legislação. Nesse contexto, objetiva traçar o regime jurídico aplicável ao controle da despesa pública e que deve ser empregado no desenvolvimento das ações fiscais anticíclicas no intuito de concretizar as diretrizes consagradas na Constituição Econômica.

Para tanto, inicialmente, sob a ótica da economia, analisar-se-á o fenômeno dos ciclos econômicos, descrevendo a sua dinâmica, origem e comportamentos dos agentes econômicos durante o período expansionista e o período de contração. Em seguida, abordar-se-á a intervenção do Estado na ordem econômica e o papel do Estado Regulador, analisando a relação entre a função de incentivo e a extrafiscalidade dos tributos, bem como a função de planejamento e as leis orçamentárias.

Por fim, delinear-se-á o disciplinamento jurídico da despesa pública que deve ser aplicado no desenvolvimento das ações fiscais anticíclicas de governo, identificando os limites traçados tanto na Constituição Federal, quanto na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para a adoção de tais medidas.

¹ Fábio Nusdeo ensina que crescimento econômico se relaciona com a ideia de um crescimento de bens e serviços desacompanhado de uma mudança estrutural e qualitativa da economia, ao passo que a noção de desenvolvimento econômico, além do crescimento do PIB – produto interno bruto –, traduz uma ideia de crescimento aliado a uma profunda mudança estrutural que reflete não só no meio econômico, mas também cultural e social. NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas**. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 17 - 18

2 A DINÂMICA DOS CICLOS ECONÔMICOS

Os ciclos econômicos são relacionados a uma questão geral de expansão e depressão da economia como um todo, e não somente em setores industriais específicos, tendo em vista que mudanças ocorrem continuamente em toda economia em virtude da alteração natural nos dados econômicos, como os gostos do consumidor, a quantidade e qualidade da mão-de-obra, a utilização dos recursos naturais, mudanças tecnológicas que alteram as possibilidades de produção, a preferência temporal dos indivíduos, mudanças climáticas que alteram as safras, entre outras, e são consideradas flutuações econômicas comuns.

De acordo com uma teoria econômica geral, produzida a partir da análise das consequências de uma interferência no livre mercado feita pela expansão creditícia bancária, os ciclos econômicos são caracterizados por um período expansionista, ou *boom*, em seguida de um período de declínio, ou *bust*. Assim, o período de contração é causado pela insustentabilidade de um conjunto de erros empresariais praticados durante o *boom*, provocados em virtude da diferença entre a taxa de juros do mercado e as taxas de juros naturais (ROTHBARD, 2008).

A taxa de juros de mercado é o resultado da interação entre a oferta e a demanda por crédito, ao passo que a taxa de juros naturais decorre das preferências temporais dos indivíduos, que é determinada por uma equação entre a proporção do consumo em relação à poupança, indicando a preferência dos indivíduos a uma satisfação presente (consumo) ou futura (poupança) (ROQUE, 2010).

Assim, quanto menor for a preferência temporal, menor será a taxa pura de juros, ou taxa de juros naturais, uma vez que os indivíduos estarão mais dispostos a satisfazer suas pretensões futuras e, conseqüentemente, provocará o aumento dos investimentos em relação ao consumo, com aumento da estrutura de produção e da própria reserva de capitais. Por outro lado, se a preferência temporal for alta, indica que os indivíduos estão priorizando mais o consumo em detrimento da poupança e/ou investimentos, o que provoca um aumento na taxa pura de juros (ROTHBARD, 2008).

De acordo com Garrison (2010), a preferência temporal é um termo que se refere ao padrão de consumo escolhido pelas pessoas ao longo do tempo. Sua redução significa uma orientação mais voltada para o futuro, quando as pessoas voluntariamente decidem poupar mais no presente possibilitando o aumento do consumo futuro, o que aumenta a poupança e diminui a taxa natural de juros, aumentando a reserva dos recursos que não foram consumidos e viabilizando sua aplicação nos estágios iniciais da cadeia produtiva, o que, aliado a uma taxa

natural de juros mais baixa, acarreta custos menores de empréstimos e faz com que os estágios iniciais da cadeia produtiva se tornem lucrativos.

Em um mercado dinâmico, as preferências dos consumidores estão constantemente se alterando, de modo que os preços terão de flutuar de acordo com essas mudanças, na medida em que os consumidores podem reduzir sua demanda por determinados produtos e aumentar por outros, e os setores industriais correspondentes deverão alterar os preços, de forma que as indústrias que fabricam esses produtos terão de fixar seus preços adequadamente, sendo certo que alguns preços cairão e outros subirão, mas no processo de coordenação do mercado, os empreendedores deverão ser capazes de sobreviver a estas flutuações de preços, o que dependerá de suas habilidades em estimar corretamente as preferências dos consumidores por seus produtos (CATALÁN, 2011).

Ressalte-se que o mero deslocamento de investimentos e da demanda de uma indústria para outra não significa diminuição ou aumento geral nos preços, capaz de provocar um ciclo recessivo, uma vez que, se todos os preços se elevarem ou diminuïrem de modo conjunto, a mudança terá ocorrido na esfera monetária, já que as mudanças nos preços gerais são determinadas por alterações na oferta e na demanda por moeda. Caso a demanda por moeda continue a mesma, mas se existir um aumento em sua oferta, haverá um aumento geral dos preços, ao passo que, mantendo-se a demanda, a diminuição da oferta monetária provocará um declínio dos preços. Por outro lado, se a oferta monetária permanecer a mesma, um aumento na demanda por moeda ocasionará uma queda generalizada dos preços, enquanto que uma queda nesta demanda provocaria um aumento geral dos preços (ROTHBARD, 2008).

O fenômeno do ciclo econômico é, então, provocado por uma interferência no mercado decorrente da expansão creditícia bancária, que ao aumentar o crédito sem base numa reserva de capital efetiva, cria uma falsa ideia de baixa na preferência temporal, fazendo parecer que a preferência pela poupança e investimentos encontra-se maior que a preferência por consumo e que existe uma reserva maior de capitais, o que só existe de modo fictício (ROTHBARD, 2008).

Esse aumento artificial de crédito, no entanto, não provoca a diminuição da demanda final de bens de consumo, o que poderia liberar recursos para a manutenção dos investimentos iniciados pelos diversos agentes durante os processos produtivos, só servindo para impulsionar um processo de descontrole no comportamento dos agentes econômicos através de uma indução em erro de estimativa por parte dos empreendedores (BRANDA, 2012).

Contudo, apesar de um ciclo econômico não ser caracterizado unicamente pelas flutuações econômicas usuais e pela relação entre o estoque e a demanda por moeda, estes fatores são importantes para uma explicação coerente acerca do referido fenômeno econômico, e devem ser incorporados à noção de que o deslocamento do investimento para as indústrias de bens de capital não é ocasionado por uma redução genuína na taxa de juros decorrente de uma baixa preferência temporal, uma vez que os empresários foram induzidos em erro por uma interferência creditícia bancária que “forjou” uma reserva de moeda inexistente, tendo em vista que a preferência pelo consumo manteve-se inalterada em detrimento da poupança (ROTHBARD, 2008).

Os efeitos da criação de moeda sobre a estrutura produtiva, sem que esteja calcada pelo aumento da poupança, tenderá, na lição de de Soto (2012, p. 301), a causar um alargamento e alongamento das etapas da estrutura de produção, uma vez que o aumento do crédito concedido, através da redução artificial da taxa de juros do mercado, favorecerá o aumento da quantidade e da qualidade dos bens investidos, provocando um aumento do valor atual dos bens de capital já que se espera um aumento do valor do fluxo de rendimentos.

Dessa forma, a redução na taxa de juros provoca um erro de previsão no qual se acredita que existam novos projetos rentáveis de investimento que não o eram até esse momento, o que estimula o aparecimento de novas etapas de produção mais afastadas do consumo, em virtude da facilitação de crédito, como se houvesse preferência pela poupança (DE SOTO, 2012, p. 302).

Na expansão artificial de crédito, o aumento da oferta monetária, criada na maioria das vezes sob a forma de empréstimos, irá percorrer todas as cadeias econômicas, chegando até aos salários, que ao integrarem a preferência temporal dos indivíduos, que continua alta, já que a redução da taxa de juros se deu com base numa falsa realidade econômica, estes continuarão mantendo os mesmos hábitos de consumo, dessa vez com maiores salários, o que impulsionará a indústria de bens de consumo a aumentar a oferta em virtude do aumento da demanda (ROTHBARD, 2008).

Com o restabelecimento da proporção entre oferta e demanda provocada pela expressão da real preferência temporal, a demanda voltará para as indústrias de bens de consumo e os investimentos nas indústrias de bens de capital se revelarão desperdícios que devem ser liquidados para evitar maiores prejuízos, em virtude da manutenção da alta preferência temporal que fará o consumo ficar ainda maior, exigindo mais investimentos na indústria de bens de consumo (ROTHBARD, 2008).

A crise, dessa forma, irá se manifestar pela ausência de poupança prévia e por investimentos errôneos e insustentáveis provocados por um erro no cálculo econômico a que foram induzidos os empresários, o que, logicamente, provocará o encerramento das atividades de várias fábricas, especialmente as mais distantes do consumidor final, acarretando aumento do desemprego (BRANDA, 2012).

Desse modo, essa falsa ideia em que a taxa de juros de mercado diminui porque a oferta de fundos para investimentos aparentemente aumenta faz com que os empresários voltem os seus investimentos para a indústria de bens de capital, para os processos de produção mais longos, causando um aumento dos preços dos bens de capital em decorrência do suposto “aumento da demanda” e inverte-se o investimento em bens de consumo para bens de capital (ROTHBARD, 2008).

Resumindo, os empresários decidem investir em novos projetos, alargando e alongando as etapas de bens de capital da estrutura produtiva, atuando como se a preferência pela poupança tivesse aumentado, quando, na realidade, a preferência pelo consumo manteve-se alta, o que provoca um processo de desajustamento do comportamento adotado pelos agentes econômicos, tendo em vista a falta de capital suficiente para financiar os novos investimentos que terão um retorno mais demorado, mas que não poderão esperar para se tornarem líquidos (DE SOTO, 2012, p. 303).

O processo de descoordenação se manifesta, então, com o surgimento de um período de grande otimismo em virtude da ampliação da estrutura produtiva com um aparente baixo consumo, que seria fundamental para gerar poupança, e com um aumento na oferta de bens presentes gerados pela expansão creditícia, que passam a ser demandados em virtude das taxas de juros artificialmente mais baixas. Contudo, apesar desse impulso inicial na atividade econômica, fruto da expansão de crédito artificial, essa realidade econômica é anômala e tende a ser insustentável (BRANDA, 2012).

Com uma sucessão de apostas empresariais equivocadas geradas pela expansão creditícia bancária, tem-se o *boom*, ou período expansionista do ciclo econômico, que é o aumento significativo dos investimentos não condizentes com a preferência temporal dos indivíduos, caracterizado pela ampliação da oferta monetária que estimula os investimentos imprevidentes em virtude da distorção na preferência temporal.

Nesse passo, o período de expansão é marcado pelo aparecimento de uma grande e adicional riqueza que não existe na realidade, criada sob a forma de crédito bancário que se confunde com uma riqueza física real, o que leva a investimentos baseados num capital que

não existe de fato e é insuficiente para sustentar os projetos que foram empreendidos em virtude da expansão do crédito (REISMAN, 2010).

Assim, é que são as indústrias de bens de capital, como as indústrias que fornecem matéria-prima, material de construção e equipamentos para outras indústrias, que recebem mais investimentos em decorrência da expansão creditícia bancária, por causa do retorno mais lento, e se expandem mais durante o *boom*. Contudo, com o restabelecimento da equação consumo-poupança, tem-se o *bust*, ou período de colapso, quando essas mesmas indústrias são as que mais sofrem durante a depressão.

Quando o restabelecimento da preferência temporal se torna evidente, a recessão é o resultado lógico do comportamento adotado pelos agentes econômicos durante o período expansionista, uma vez que o capital que estava realmente disponível era insuficiente e há um acúmulo de dívidas e redução na oferta monetária em contrapartida a um aumento na demanda por moeda, ocasião em que se inicia uma corrida bancária para a retirada do dinheiro das contas e gera um declínio real na reserva de capital existente.

No período de colapso há a coexistência de duas necessidades que não podem ser satisfeitas no mesmo momento: enquanto os empresários investem em bens de capital e esperam o retorno do investimento, os consumidores desejam bens de consumo, já que a demanda por consumo se mantém inalterada ao passo que a oferta foi reduzida porque os investimentos foram deslocados para as ordens mais altas de produção.

Dessa forma, os erros do *boom* são corrigidos durante o *bust*, com a redução drástica nos investimentos feitos na fase anterior e com uma redução da produção que foi impulsionada, com o conseqüente aumento no desemprego, em virtude das inúmeras falências, da necessidade de liquidação dos prejuízos e dos cortes de salários (ROTHBARD, 2008).

Com o restabelecimento de uma genuína preferência temporal, tem-se a necessidade de retorno dos investimentos das indústrias de bens de capital para as indústrias de bens de consumo, o que leva a uma corrida para saldar as dívidas acumuladas durante o *boom*, tendo em vista que o capital injetado terá um retorno mais lento, mas não há tempo para tal espera, já que a necessidade premente é de ajustar a economia de modo mais eficiente a satisfazer os desejos do consumidor, que mantém a demanda por consumo inalterada.

O *boom*, então, só poderá perdurar enquanto a expansão do crédito progredir num ritmo cada vez maior e terminará quando as quantidades adicionais de meios fiduciários pararem de ser injetadas no mercado de crédito (VON MISES, 2010, p. 635).

O *bust* é, então, a fase final dessa distorção ocasionada pela expansão do crédito, necessária ao processo de recuperação da normalidade da realidade econômica e da eficiência ótima, com a satisfação coerente das prioridades dos indivíduos. Desse modo, no período de colapso é que serão feitos os ajustes necessários para restabelecer a situação econômica, com a liquidação dos desperdícios e a correção dos erros de previsão do período expansionista que distorceram a eficiência do mercado e a estrutura de produção que deixou de atender à demanda consumerista de forma ótima (ROTHBARD, 2008).

A elevação na taxa de juros é um fenômeno comum durante o *bust* porque é necessária para estimular a atividade econômica devido a uma mudança de política bancária com uma restrição geral de crédito que reduz o consumo, aumenta a reserva de capital apta a reerguer a economia e o acúmulo dos fundos líquidos.

Nesse passo, o período de crise sinaliza o fim da expansão creditícia e da distorção inflacionária com a restauração, pelos consumidores, de uma economia eficiente, o que corresponde, na prática, a uma redução necessária do consumo e aumento da reserva de capitais para as adequações necessárias com a elevação na taxa de juros em virtude da queda geral de preços.

3 O ESTADO REGULADOR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Estado inaugurado pela nova ordem econômica deve pautar sua atuação de modo a viabilizar um mercado menos predatório e mais capaz de contribuir para a redução das desigualdades regionais, tendo em vista o sistema capitalista adotado, devendo, portanto, ser hábil em legitimar a atual estrutura de regulação estatal, compatibilizando os valores albergados pela Constituição Econômica em face da falência das estruturas liberais que culminaram com a crise institucional e financeira no final de 2008 (FRANÇA; ELALI; BONIFÁCIO, 2010, p. 410).

É com base nesse entendimento que a Constituição de 1988 seguiu um modelo de Estado Regulador, responsável por concretizar os valores relevantes de mudança do perfil estatal através dos princípios da ordem econômica, na medida em que deve promover medidas com base no interesse econômico e social, com a tutela dos direitos fundamentais e a direção do sistema econômico, não atuando como Estado-empresário, mas como agente normalizador do processo econômico (ELALI, 2009, p. 73 – 75; 83).

Em diversos dispositivos, a Constituição Federal determina uma atuação estatal e dos agentes econômicos de modo a efetivar a aplicação sistemática dos princípios da ordem

econômica, como a soberania nacional, a proteção da livre iniciativa e da livre concorrência, a proteção da propriedade e a sua função social, a valorização do trabalho humano e o pleno emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais (ELALI, 2009, p. 86).

O novo modelo de organização estatal caracteriza, neste aspecto, um Estado subsidiário², mas de atuação normativa e reguladora das atividades econômicas, na qual o ente público estabelece um elo entre as prerrogativas constitucionais indicadas e a concretização dos objetivos almejados, conforme trata o próprio art. 174 da Constituição Federal ao prever as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, realçando o papel gerenciador do Estado, de forma a materializar os instrumentos destinados a garantir o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais (FRANÇA; ELALI; BONIFÁCIO, 2010, p. 422).

Nesse sentido, a Constituição Econômica tem como objetivo um verdadeiro desenvolvimento econômico, em que as forças do livre mercado se encontram em consonância com os valores socialmente relevantes, como o desenvolvimento sustentável, a redução dos problemas sociais, a defesa do consumidor e a valorização do trabalho humano, como nos arts. 170 e seguintes da Constituição (ELALI, 2009, p. 75-76). Com base nessas premissas, é estruturada a Ordem Econômica fundada pela Constituição Federal de 1988, que deve ser efetivada pela ação do Estado de modo a não poder desprezar tais diretrizes e cuja atuação deverá ser pautada pelas regras e princípios inerentes ao sistema econômico, preconizados constitucionalmente.

3.1 FUNÇÃO DE INCENTIVO E EXTRAFISCALIDADE

O Estado brasileiro ao atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica³ (intervenção indireta) exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme preceitua o art. 174 da Constituição Federal, que limitou a atuação do Estado na economia através dessas funções, sendo que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, reforçando a prioridade da livre iniciativa.

² Acerca do Estado Subsidiário, Ricardo Lobo Torres afirma que: “O princípio da subsidiariedade sinaliza no sentido de que ação do Estado deve ser complementar e auxiliar da do indivíduo e da sociedade. O Estado só interfere ou ajuda na impossibilidade ou incapacidade de a própria cidadania resolver seus problemas”. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, V. V, O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 189 – 190

³ As funções estatais de regulação e normatização visam precipuamente garantir boas condições de concorrência e consumo. TORRES, Ricardo Lobo. **Aspectos constitucional-tributários da CIDE do petróleo**. In: Rosado, Marilda (Org.). *Estudos e Pareceres – Direito do Petróleo e Gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 545.

Nesse passo, ao atuar na função de fiscalização, o Estado exerce o seu poder de polícia, na medida em que verifica se os agentes econômicos estão cumprindo as disposições normativas incidentes sobre suas respectivas atividades, com o intuito de coibir eventuais abusos praticados contra a ordem econômica dentro dos parâmetros de legalidade pré-estabelecidos; na função de incentivo, o Estado atua com o fito de desenvolver a economia, fomentando algumas atividades⁴ através de financiamentos e benefícios fiscais; e por fim, a função de planejamento, que de acordo com os ensinamentos de Meirelles (2005, p. 736), é o “estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso”.

A classificação adotada por Grau (2006, p. 148 - 149), em relação às modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico, informa que a atuação estatal no âmbito da atividade econômica ocorre em sentido estrito quando se refere à atividade desenvolvida prioritariamente pelo setor privado, podendo se dar de duas formas: intervenção **no** domínio econômico, quando o Estado atua como agente econômico (‘‘player’’); e intervenção **sobre** o domínio econômico, quando o Estado atua como regulador da economia.

De acordo com essa classificação, a intervenção no domínio econômico pode se dar por *absorção*, ocasião em que o Estado, em regime de monopólio, detém o controle dos meios de produção e/ou troca em um determinado setor da economia; ou por *participação*, quando o ente público assume apenas parcela dos meios de produção e/ou troca, em competição com o setor privado (GRAU, 2006, p. 150).

Já a intervenção sobre o domínio econômico, ocasião em que o Estado atua como regulador da economia, esta pode se dar por *direção*, quando o Estado estabelece mecanismos e normas de comportamento compulsório, dotados de cogência, como nos casos de controle de preços, com a previsão de condutas obrigatórias ou proibidas; ou por *indução*, quando o Estado estimula determinados comportamentos, manipulando os instrumentos de intervenção, como benefícios e incentivos, para fomentar os investimentos em um determinado setor da atividade econômica, e criando condições para estimular o comportamento desejado, como a redução ou isenção de tributos, preferência à obtenção de crédito, subsídios, etc (GRAU, 2006, p. 150).

A intervenção por indução corresponde diretamente à função de incentivo exercida pelo Estado, em que são fixadas normas capazes de estimular os agentes econômicos a

⁴ Alguns exemplos são: o cooperativismo e o associativismo (art.174, §2º da Constituição Federal), as microempresas e as empresas de pequeno porte (art.170, IX e art.179 da Constituição Federal)

adotarem o comportamento previsto pelo ente regulador. Contudo, nesta modalidade de intervenção, ressalte-se, inexistente caráter imperativo, uma vez que a adoção de determinado comportamento é facultativa, mas a escolha pelo comportamento sugerido pelo Estado torna-se mais vantajosa aos sujeitos econômicos, na medida em que cria vantagens mercadológicas que privilegiam determinadas atividades econômicas.

Nessa modalidade de intervenção, com a predominância de preceitos normativos desprovidos de obrigatoriedade, o Estado estimula a atuação do particular e utiliza a política fiscal para alcançar as finalidades almejadas através da redução ou majoração dos tributos incidentes sobre determinadas atividades, adequando a conduta dos agentes de mercado aos ditames estabelecidos na Constituição Econômica que justificam a intervenção estatal para a consecução de seus objetivos.

Contudo, apesar da função de incentivo ser de fundamental importância para efetivar as finalidades da ordem econômica, o estímulo promovido pelo Estado não pode ser inconsequente a ponto de desconfigurar o propósito intervencionista com a concessão de privilégios não abarcados pelo interesse público, uma vez que os incentivos concedidos pelo ente regulador devem ser calcados na busca por um desenvolvimento sustentável, na redução das desigualdades sociais e regionais e nos demais princípios constitucionais orientadores da atividade econômica.

O desenvolvimento econômico prescrito pela Constituição Federal deve, então, manter coerência com suas diretrizes e o Estado tem o dever-poder de atuar de modo a efetivar tais finalidades, viabilizando os anseios de justiça social insculpidos no texto constitucional e promovendo as políticas públicas de transformação social que não devem permanecer unicamente ao alvedrio do livre mercado.

Assim, é que dentro da função incentivadora, o Estado se utiliza de alguns instrumentos relevantes, dentre os quais se destacam as normas jurídicas tributárias, que, vinculadas a determinados objetivos, que não os meramente fiscais, visam à correção das distorções econômicas, na medida em que sua função extrafiscal torna-se apta a produzir medidas de indução econômica capazes de efetivar as finalidades da Constituição Econômica.

Esclareça-se que a tributação possui uma característica meramente fiscal quando é utilizada apenas para arrecadar recursos que servirão à atuação do Estado; e uma característica extrafiscal, quando é utilizada de forma deliberada e indireta com o intuito de solucionar problemas, influenciando setores da economia, a fim de atender a determinados objetivos políticos, econômicos e sociais.

Permeando a função de incentivo do Estado, enquanto agente normativo e regulador da economia, a característica extrafiscal apresenta-se com importância mais evidente, na medida em que tem como objetivo intervir no domínio econômico, buscando regular alguns setores da economia, e sua utilização poderá estimular ou desestimular determinados comportamentos dos agentes econômicos, com o emprego de benefícios fiscais capazes de harmonizar a atuação do mercado com os princípios estabelecidos pelas políticas públicas.

De acordo com essa função do tributo, é possível reduzir as desigualdades sociais e concretizar a regulação dos mercados com a atuação indireta do Estado, que passa a induzir certas condutas, empregando as normas tributárias com o escopo de regular comportamentos sociais incidentes na esfera econômica.

Na lição de Elali (2009, p. 101), o Estado contemporâneo efetiva a sua forma de atuação através da regulação econômica e da tributação, sendo esta última considerada um dos instrumentos de direção e controle da economia, na medida em que, com o viés da extrafiscalidade, concede vantagens e/ou agravamentos fiscais com o objetivo de induzir certos comportamentos considerados desejáveis aos agentes econômicos e serve para corrigir imperfeições dos sistemas econômicos.

A tributação é, nessa ótica, um nítido instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico capaz de induzir comportamentos desejados e coerentes com o interesse público primado constitucionalmente, uma vez que sua utilização, através da majoração ou redução de um tributo possui reflexo direto no meio econômico, enfatizando ainda mais a característica indutora dos tributos, sob a função da extrafiscalidade.

Por ser assim, destaque-se a adoção de desonerações tributárias com caráter extrafiscal adotadas pelo Governo brasileiro para conter os efeitos da crise do *subprime* de 2008 quando reduziu o IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF com o nítido objetivo de estimular a produção e a geração de empregos e, assim, estimular a atividade econômica.

Nesse passo, apesar da função fiscal ser ainda a principal finalidade de muitos tributos para custear as despesas públicas, a função extrafiscal apresenta-se com importância notória para servir como instrumento de reforma social indispensável para o alcance da harmonização entre a livre iniciativa e os ditames da justiça social, servindo como mecanismo de intervenção no meio social e na esfera econômica privada, apto a consagrar os objetivos e princípios da ordem econômica.

3.2 FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Nos países modernos, o nascimento do Estado Social no final do século passado fez com que o Estado passasse a exercer, a cada dia, um papel mais importante na vida dos cidadãos. Essa ação, no entanto, demanda vultosos recursos, forçando o aumento da arrecadação e é a partir do orçamento público que o Estado pode filtrar esses recursos, dirigindo-os para as áreas mais carentes por meio da despesa pública.

A função de planejamento, então, diz respeito às diretrizes e metas que deverão orientar a atuação do Estado na utilização dos recursos públicos e são consubstancializadas através das leis orçamentárias instrumentalizadoras da despesa pública, projetando uma expressão da vontade do Estado ao definir as suas diretrizes políticas determinadas constitucionalmente.

Prevista no art. 174 da Constituição Federal, a função de planejamento é importante para a compreensão da necessidade de controle do gasto público e pode ser entendida como a forma de implementação das políticas públicas que servirão como metas a serem alcançadas pelo Estado na consecução de seus objetivos econômicos e sociais (FIGUEIREDO, 2006, p. 134), na medida em que alberga uma visão macroeconômica de caráter estrutural e como ensina Meirelles (2005, p. 736):

É o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.

O princípio da programação relaciona-se diretamente com o plano de ação governamental exigido pela Constituição Federal (SILVA, 2004, p. 720), sendo o planejamento necessário para traçar as metas que orientarão o ente público na utilização de seus recursos a fim de cumprir as finalidades estabelecidas no texto constitucional, de modo que, na definição de Grau (2006, p. 151), configura-se apenas como um método de tornar a intervenção no domínio econômico sistematicamente mais racional, uma vez que se caracteriza pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros através da formulação de objetivos e definição de meios de ações coordenadamente dispostos a partir de uma visão prospectiva.

Na definição de Silva (2004, p. 717), a Constituição Federal implantou um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa que alia o orçamento público e o

econômico e coordena a política fiscal e a política econômica, tratando, assim, de um planejamento estrutural, na medida em que todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas de acordo com o plano plurianual. Assim, de acordo com o autor, orçamento é:

o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se expressam, se elaboram, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e os programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro (SILVA, 2004, p. 718).

A Constituição Federal prevê, em seu art. 165, três planejamentos orçamentários que devem ser elaborados de forma harmoniosa com o fito de concretizar as metas da atuação do Estado. O primeiro deles, o plano plurianual, previsto no art. 165, I e §1º, tem o objetivo de estabelecer as metas de investimento a longo prazo, sendo considerado um planejamento conjuntural de promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio regional e de estabilidade econômica, no qual deve conter a previsão de despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital), de custeio e às relativas aos programas de duração continuada (TORRES, 2008, v. V, p. 79 – 80).

O art. 165 da Constituição Federal obriga, assim, a elaboração de um plano a cada quatro anos que disponha sobre as diretrizes a serem seguidas pelo Executivo no que diz respeito à atividade financeira do Estado, no seu escopo não apenas de dar continuidade as suas ações essenciais, como também de controlar os rumos da economia, direcionando-a para o desenvolvimento do país.

Nesse passo, o referido planejamento tem sua elaboração vinculada à compatibilização com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal, devendo se adequar aos planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, às diretrizes e bases do planejamento econômico equilibrado e aos planejamentos setoriais nas áreas da educação, meio ambiente, turismo, etc (TORRES, 2008, v. V, p. 80).

A lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 165, II e § 2º e art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública federal e inclui as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (SILVA, 2004, p. 716).

Dessa forma, a lei de diretrizes orçamentárias é considerada um plano prévio, de caráter anual, fundado em considerações econômicas e sociais que servirão para a elaboração

das propostas orçamentárias do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (TORRES, 2008, v. V, p. 86), e que, por sua natureza, deve anteceder a lei orçamentária anual, uma vez que visa a compatibilização desta com o plano plurianual.

Ao exigir essa compatibilização, a Constituição Federal, em seu art. 165, II, exige, a cada ano, a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias onde as diretrizes traçadas pelo plano plurianual serão adequadas às peculiaridades do ano em curso, inclusive, por óbvio, às possíveis ações de correção das distorções da economia de mercado. Por fim, as necessidades do ano em curso são harmonizadas com as diretrizes orçamentárias e positivadas da lei orçamentária anual, a LOA.

A lei orçamentária anual, último planejamento orçamentário previsto na Constituição Federal, está prevista no art. 165, III e §§ 5º a 7º, e art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e cuida do orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; do orçamento de investimento das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados (SILVA, 2004, p. 716).

Ao abranger referidos orçamentos, a lei orçamentária anual deve estar em consonância com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, consagrando o princípio da unidade orçamentária que indica a integração finalística e harmonização dos orçamentos. Por ser assim, é que o orçamento público, através do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, deve ser elaborado com vistas a concretizar os fins da atuação do Estado, prevendo as receitas públicas e autorizando todo o dispêndio público.

4 O CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA EM CICLOS ECONÔMICOS RECESSIVOS

É através do princípio da legalidade que as ações que compõe a despesa pública, a receita pública e o orçamento público vinculam-se aos estritos dispositivos da lei, de modo que todo dispêndio público deve estar em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais pertinentes. No caso específico da despesa pública, nos últimos anos, em razão dos abusos cometidos pelo Executivo na gestão das finanças públicas no Brasil, esse princípio ganhou importância ainda maior.

Desde a Constituição Federal de 1988 e especialmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o espaço de atuação do administrador público, no que diz respeito ao

uso do dispêndio público, se por um lado ganhou contornos mais claros e profundos no combate à criação de despesa pública em vários aspectos e também para combater os efeitos danosos dos ciclos econômicos, por outro, sofreu um forte controle quanto às formas de fazê-lo, restringindo a margem de liberdade do administrador no uso do dispêndio público.

Os ciclos da economia tem um efeito nefasto sobre o desenvolvimento econômico de uma nação, tendo em vista que os períodos de crescimento econômico são sucedidos de períodos de recessão ocasionados pela falta de dosagem da assunção de riscos inerentes à atividade econômica em expansão. Justamente para uma promoção equânime, a Constituição Federal elevou o desenvolvimento nacional a objetivo fundamental da República em seu art. 3º e instituiu a regulação e normatização da economia como uma das obrigações do Estado, em seu art. 174.

Assim, o Estado tem a obrigação de garantir o desenvolvimento – não apenas o crescimento econômico –, bem como regular e normatizar a economia, com o objetivo de promover efetivamente o desenvolvimento nacional⁵ e como ensina Elali (2009, p. 90):

o conceito de “desenvolvimento” é totalmente distinto de uma mera expansão empresarial, do crescimento da economia pura e simples. Tais vetores, evidentemente importantes, precisam conciliar-se com os valores sociais, pois necessita a população de melhores parâmetros na distribuição de renda, na proteção de seus direitos (inclusive aqueles previstos na Constituição, como a saúde, a educação, dentre outros). Tal diferenciação, feita a partir de indicadores econômicos, é bastante útil para que se analisem os princípios constitucionais econômicos, que devem ser interpretados de forma sistemática. Um deve ser sopesado com os outros: afinal, a ordem econômica não pode ser vista com o isolamento de algum dos princípios, porque, como visto, a ordem jurídica nacional harmoniza valores que, no passado, foram colocados em patamares inversos.

Assim, dentro da missão prevista na Constituição de busca pelo desenvolvimento econômico, um dos principais instrumentos se dá através da atividade financeira do Estado, principalmente por meio da despesa pública (FONSECA, 2004, p. 277). É através do manejo do dispêndio público que o Estado dispõe de um dos melhores instrumentos para estabelecer o

⁵ De acordo com RISTER: “Distinguindo o mero crescimento do desenvolvimento, Eros Grau afirma que a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento poderia levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado de elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não poderia o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este último, meramente quantitativo, compreenderia uma parcela da noção de desenvolvimento.” RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. São Paulo: Editora Renovar, 2007. p. 2.

controle dos ciclos econômicos e dos seus efeitos danosos sobre o desenvolvimento econômico, tornando-o menos íngreme ao longo dos anos.

Nesse sentido, a despesa pública é entendida como a parte do orçamento que corresponde à distribuição e emprego das receitas públicas para dar concretude às funções estatais, com a utilização das receitas para custear os diferentes setores da Administração Pública e para os investimentos que serão direcionados ao atendimento das necessidades públicas (CREPALDI, S.; CREPALDI, G., 2009, p. 140).

Desse modo, o dispêndio público deve ser considerado como o resultado de todos os gastos realizados pelos entes públicos e que envolvem as despesas correntes, realizadas para custear os serviços públicos, e as despesas de capital, para a realização de investimentos, conforme classificação empregada pela Lei n. 4.320/1964, em seu art. 12. Deve, portanto, ser autorizada pelo Poder Legislativo através do orçamento, vez que é parte necessária deste, e serve à utilização das receitas públicas para consecução dos fins que atendam às necessidades públicas delineadas constitucionalmente.

A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, além de instaurar a obrigatoriedade de uma gestão fiscal responsável e transparente, veio acabar com o desequilíbrio financeiro que criava ciclos intermináveis, de modo a fazer com que as ações fiscais anticíclicas de governo observassem um padrão de ação fiscal lógico e planejado, cujo custo da intervenção seja compensado pelas ações de contração fiscal nos anos seguintes, como dispõe seu art. 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A responsabilidade na gestão fiscal, desse modo, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que concerne a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse contexto, apesar das crises econômicas serem de difícil previsão, seus efeitos na economia são demasiadamente prejudiciais para o desenvolvimento, de modo que é obrigação constitucional a minoração de seus efeitos com o manejo dos instrumentos fiscais e político-econômicos disponíveis. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, através da análise de seu objetivo, abre a possibilidade de ação fiscal anticíclica, embora não deixe isso de forma explícita no seu texto, uma vez que esse entendimento decorre de uma interpretação conjunta dos dispositivos legais e constitucionais que orientam a criação da despesa pública, os quais preconizam um desenvolvimento econômico responsável equilibrado, de modo que ao intervir na seara econômica, o Estado esbarra nos limites impostos pela Constituição e pela legislação financeira.

É certo que o Estado deve intervir para regular o mercado de modo a equilibrar o sistema econômico com os fundamentos constitucionais e uma das principais formas dessa intervenção se dá através da concessão de benefícios fiscais, via renúncia de receita fiscal que, na prática, configura o aumento da despesa pública e podem ser elencados em uma série de medidas que veiculam vantagens aos agentes econômicos, mas apesar da diferenciação conceitual são enquadrados como formas de fomento com conteúdo financeiro e, portanto, se sujeitam ao regime jurídico de direito público, inclusive as normas aplicáveis às finanças públicas (ELALI, 2009, p. 106).

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a possibilidade do uso da renúncia de receita como forma de estímulo à economia desde que o orçamento em curso comporte-a ou, alternativamente, no caso de não comportar, que haja a possibilidade de nos dois exercícios fiscais seguintes haver a compensação do que foi gasto em excesso com o aumento da arrecadação, como dispõe seu art. 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de

alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Como renúncia de receita, dessa forma, deve ser entendido todo procedimento capaz de resultar na concessão de benefícios ou vantagens em detrimento da arrecadação, como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, considerando o possível impacto que tal procedimento possa vir a acarretar às finanças públicas, através do orçamento do exercício em que forem concedidos e nos dois seguintes.

Destaque-se, nesse ponto, a contribuição dos economistas que desenvolveram uma teoria de renúncia de receitas – *tax expenditure*, como bem pondera Torres (2008, v. V, p. 74), na medida em que mostra que os incentivos fiscais concedidos pelo Governo, na via da receita pública, produzem, na prática, o mesmo efeito que os gastos na vertente da despesa pública.

Ao tratar da renúncia fiscal, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretado de modo a alcançar um conceito mais amplo, tendo em vista o objetivo de controle do gasto público que, inevitavelmente, aumenta com a adoção das referidas medidas, devendo todos os institutos exonerativos cuja apuração não ingressou nos cofres públicos serem abrangidos pela norma moralizadora (GOUVEIA, 2006, p. 210).

Assim, para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra a renúncia de receita, é necessário que haja o detalhamento do impacto orçamentário-financeiro do exercício em que for concedido ou ampliado o benefício e nos dois exercícios seguintes, bem como deve atender à lei de diretrizes orçamentárias e, caso não haja a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual e que não afetará as metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, deve estar acompanhada de medidas de compensação, no mesmo prazo, por meio de aumento de

receita, ocasião em que o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação.

É importante que se destaque, ainda, que essas medidas compensatórias necessárias para a concessão de qualquer medida de renúncia fiscal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplicam ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto de Importação – II, Imposto de Exportação – IE e Imposto sobre Grandes Fortunas – IOF, uma vez que a União pode se utilizar da função extrafiscal desses tributos como forma de fomentar a economia, mas de todo modo, mesmo nas hipóteses em que a compensação não é necessária, o efeito da renúncia sobre as despesas e receitas previstas deve estar discriminado na lei orçamentária anual (CREPALDI, S.; CREPALDI, G., 2009, p. 267).

Isso porque os tributos extrafiscais tanto foram utilizados largamente pela União na execução de políticas anticíclicas que buscaram combater os efeitos danosos gerados pela crise de 2008, como o são na execução das demais políticas públicas que visam sanar as externalidades econômicas negativas e estimular as externalidades positivas. Nesse sentido, não podem estar imunes ao dever constitucional e legal de uma gestão financeira responsável e transparente.

Noutro passo, apesar da desoneração fiscal via tributação ser uma das principais formas de estímulo financeiro à economia – senão a principal – em casos mais graves, como foi a crise econômica de 2008, seu uso isolado pode ser algo limitado dentro de um universo econômico mais profundo, já que muitas vezes a redução das alíquotas de determinados tributos não tem o condão de atingir setores ou grupos específicos da sociedade. Nesse caso, há a possibilidade legal do uso do gasto público como estímulo à economia ser amplamente amparado na Lei de Responsabilidade Fiscal, como dispõe seu art. 16:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

A criação de ação que acarrete aumento da despesa pública com fins de estímulo à economia é amplamente possível dentro do campo da responsabilidade fiscal, desde que preencha duas condições: i – que seja precedida de estimativa de impacto financeiro no exercício atual e nos dois seguintes e; ii – que haja compatibilidade com as leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

Contudo, apesar de não ser possível uma inserção explícita de gastos com medidas anticíclicas no orçamento, mais urgentes e sem previsão, através de uma interpretação sistemática da legislação financeira e das normas constitucionais, o Estado deve agir de modo a viabilizar os estímulos financeiros à economia, mas até o limite em que possam ser suportados com a compensação necessária nos dois exercícios seguintes, sob pena da sociedade sofrer de forma mais intensa e prolongada os efeitos dos ciclos econômicos.

Do mesmo modo, mesmo em se tratando de medidas emergenciais de combate aos ciclos econômicos de recessão e com a justificativa de fomento à economia, o estímulo econômico deve observar fielmente o sistema jurídico financeiro que controla o gasto público para evitar a interrupção negativa no desenvolvimento, impedir o endividamento público crescente e o empobrecimento dos entes federativos que, fatalmente, terão seus custos revertidos em detrimento da sociedade que além de uma estrutura pública deficitária, terão que arcar com o aumento da carga tributária para contrabalançar a falta de receitas desperdiçadas de forma irresponsável.

Por ser assim é que a ideia de ação fiscal responsável trazida pela Lei 101/00 se harmoniza perfeitamente com as ações fiscais de combate aos ciclos econômicos, mesmo que para isso haja a necessidade de aumento da despesa pública, pois os ciclos econômicos de baixa são precedidos por ciclos de crescimento que, em virtude do aumento da arrecadação das receitas e diminuição dos gastos, compensam as ações dispendiosas passadas por meio de uma linha de previsibilidade econômica e desenvolvimento mediano.

5 CONCLUSÃO

Os ciclos econômicos são caracterizados por períodos expansionistas e de contração generalizada da economia, e não unicamente de flutuações econômicas usuais, e seus efeitos danosos devem ser evitados por meio de medidas anticíclicas para viabilizar um desenvolvimento econômico equilibrado e responsável, de modo a impedir o decréscimo provocado por períodos de crise, como aconteceu com a crise do *subprime* de 2008 que ao ampliar seus efeitos sobre a economia mundial, no Brasil, foi devidamente arrefecida através, principalmente, de medidas que se utilizaram do viés extrafiscal da tributação.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma ordem econômica calcada na efetivação de um desenvolvimento econômico responsável, aliando diretrizes orientadoras da atuação de um Estado Regulador da economia, o qual deve viabilizar um mercado menos predatório e mais coerente com os ditames de justiça social, integrando a livre

iniciativa com a redução das desigualdades sociais e regionais, realçando o papel de gerenciador do Estado.

O Estado brasileiro, assim, deve atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. De acordo com a função de incentivo, relacionada com a intervenção na ordem econômica por indução, o Estado busca estimular a adoção de comportamentos que atendam às finalidades da Constituição Econômica, mas desprovidos de imperatividade, criando vantagens mercadológicas privilegiadas que interessam aos agentes econômicos, como desonerações tributárias, aliando o desenvolvimento econômico primado pelo texto constitucional com as políticas públicas de transformação social.

Nesse passo, é por meio da despesa pública que o Estado promove o desenvolvimento econômico e atenua o impacto danoso dos ciclos econômicos, de forma que a ação fiscal de fomento à economia deve ser dosada em rígidos parâmetros econômicos e financeiros, em atenção ao ordenamento jurídico financeiro responsável pelo controle do gasto público, sob pena de se criar um ciclo vicioso no país com a obstrução das finalidades estabelecidas na matriz constitucional.

É com foco nessa ideia que a Constituição prevê três planejamentos orçamentários – o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual –, que devem ser elaborados de forma harmoniosa com o objetivo de concretizar as metas da atuação do Estado, prevendo as receitas públicas e autorizando as despesas públicas que servirão aos seus fins.

É através da atividade financeira do Estado que é possível concretizar as diretrizes constitucionais da ordem econômica, através do manejo com o dispêndio público, que além de satisfazer as metas definidas na Constituição Federal, é capaz de arrefecer os efeitos danosos dos ciclos econômicos, promovendo um crescimento gradual e contínuo da economia ao longo dos anos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, ao disciplinar o dispêndio público, instrumentaliza a função de planejamento do Estado ao determinar uma atuação responsável com o gasto público, racionalizando as metas e os fins almejados pela atuação estatal e projetando uma expressão do interesse público buscado pelo Estado ao definir as suas diretrizes políticas determinadas constitucionalmente.

O referido diploma, numa análise sistematicamente indissociada das previsões constitucionais, torna possível a efetivação de políticas anticíclicas capazes de frear períodos

econômicos de contração ao estabelecer que a atuação estatal deve observar um padrão de ação fiscal lógico, responsável e planejado.

No que concerne à renúncia de receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal previu essa possibilidade como forma de estímulo à economia, mas desde que o orçamento em curso comporte-a ou, alternativamente, no caso de não comportar, que haja a possibilidade de nos dois exercícios fiscais seguintes haver a compensação do que foi gasto em excesso com o aumento da arrecadação.

Dessa forma, a renúncia fiscal tratada pela Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser entendida como aumento da despesa pública no que concerne ao controle do gasto público e deve atender expressamente às prescrições delineadas no ordenamento jurídico de modo a operacionalizar os fins atribuídos à intervenção do Estado na economia, com a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado e o arrefecimento dos efeitos prejudiciais dos ciclos econômicos.

Ações governamentais que acarretem aumento de despesa pública com finalidade de fomentar a economia são plenamente possíveis na perspectiva da responsabilidade fiscal, desde que atentem à legislação financeira pertinente ao controle do dispêndio público, de modo que, além de evitar os danos de uma eventual recessão, tais ações devem viabilizar as políticas públicas necessárias ao cumprimento das metas do Estado.

É através da função extrafiscal da tributação, como instrumento de maior relevo no combate aos efeitos danosos dos ciclos econômicos, que o Estado promove a concretização dos princípios da Ordem Econômica. Contudo, apesar da desoneração fiscal via tributação ser uma das principais formas de estímulo financeiro à economia, em casos mais graves como a crise de 2008, seu uso isolado pode não ser capaz de atingir o resultado esperado, de modo que ainda é possível o uso do dispêndio público para estimular a economia, através de medidas como os financiamentos públicos e a redução na taxa de juros.

Nesse sentido, as medidas anticíclicas de governo, mesmo que fundamentadas em diretrizes constitucionais de estímulo econômico, não podem ficar imunes ao dever constitucional e legal de uma gestão financeira responsável e transparente, na medida em que tais estímulos, via despesa pública, só podem ser concedidos até o limite que possam ser suportados pelo Estado.

Por ser assim, o Estado deve utilizar os mecanismos disponíveis para que, através do orçamento e do aumento da despesa pública, desenvolva a economia, promova a conclamada justiça social e atenua a repercussão prejudicial dos ciclos econômicos com a fiel observância das diretrizes constitucionais e da ação fiscal responsável instaurada pela Lei Complementar

n. 101/2000, uma vez que, ao conceder estímulos econômicos de maneira irresponsável, além de não cumprir os ditames constitucionais, é capaz de provocar um endividamento público crescente e o empobrecimento dos entes federativos em prejuízo da sociedade, que terá que arcar com os custos de medidas governamentais inconsequentes.

REFERÊNCIAS

BRANDA, Domingos Crosseti. **Os efeitos de uma expansão de crédito não respaldada pela poupança.** Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1222>>. Acesso em: 29 fev. 2012

CATALÁN, Jonathan Finegold. **A teoria bancária do free banking, os preços e a demanda por dinheiro.** Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1159>>. Acesso em: 29 fev. 2012

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Direito Financeiro: Teoria e prática.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DE SOTO, Jesús Huerta. **Moeda, Crédito Bancário e Ciclos Econômicos.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012.

ELALI, André. **Incentivos fiscais internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito Econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FRANÇA, Vladimir da Rocha; ELALI, André; BONIFÁCIO, Artur Cortez (coords.). **Novas tendências do Direito Constitucional – Em homenagem ao professor Paulo Lopo Saraiva.** Curitiba: Juruá, 2010.

GARRISON, Roger W. **A taxa de juros natural e a taxa de juros neutra.** Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=606>>. Acesso em: 29 fev. 2012

GOUVÊIA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica).** São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2005.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas.** In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.

REISMAN, George. **A mecânica de um ciclo econômico – abreviadamente.** Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=828>>. Acesso em: 29 set. 2011

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências.** São Paulo: Renovar, 2007.

ROQUE, Leandro. **Juros, preferência temporal e ciclos econômicos**. Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=552>>. Acesso em: 29 set. 2011

ROTHBARD, Murray. **Como ocorrem os ciclos econômicos**. Instituto Ludwig von Mises Brasil. Artigos. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=53>>. Acesso em: 26 set. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, V. V, O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Aspectos constitucional-tributários da CIDE do petróleo**. In: Rosado, Marilda (Org.). Estudos e Pareceres – Direito do Petróleo e Gás. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VON MISES, Ludwig. **Ação Humana – Um Tratado de Economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.