



INFORME-SE



SECRETARIA PARA ASSUNTOS FISCAIS - SF

nº 30 - agosto 2001

RESPONSABILIDADE FISCAL

CONTROLE DE DÉFICIT E DE DÍVIDA NA UNIÃO EUROPÉIA: reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal

A adoção do Euro como moeda única de países membros da União Européia foi precedida de um longo período de convergência de políticas e indicadores macroeconômicos dos países candidatos, particularmente em relação aos níveis de déficit e dívida pública, que, em alguns deles, tiveram que ser reduzidos sob controle dos organismos supranacionais da comunidade européia.

Este informe apresenta uma análise de várias características do processo ocorrido na Europa e contrapõe-se essas características com a realidade de controle de déficit e dívida no Brasil, focando-se nas recentes regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante as evidentes diferenças entre as duas situações, o objetivo é contribuir para aclarar os diversos tipos de dificuldades que terão de ser enfrentados e as soluções que possam ser adotadas pelos órgãos encarregados de zelar pela observância daquela Lei Complementar no Brasil.

I - INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é apresentar o tratamento dado na União Européia às questões de déficit e dívida no processo de integração que culminou com a criação do Euro como moeda única, e buscar extrair algumas lições que ajudem na fase de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil. Apesar das óbvias diferenças entre as duas realidades, a expectativa é que o conhecimento de algumas características do processo europeu contribua tanto para a compreensão quanto para a busca de solução para as dificuldades com que se deparam os responsáveis pela implementação da LRF. Não se trata, portanto, de verificar, pela comparação dessas duas realidades, o que é melhor ou mais eficaz, já que os processos, os condicionantes e as circunstâncias são distintas, mas sim, de oferecer um instrumento para refletir sobre as questões tratadas.

Transcorrido pouco mais de um ano desde a edição da LRF, o intenso trabalho de sua divulgação e esclarecimento de seus aspectos mais importantes é agora compartilhado com a tarefa de se verificar o cumprimento de suas disposições por todos os que a ela estão submetidos.

Não cabe aqui descrever os dispositivos da LRF. Para situar os que estão menos familiarizados com seu conteúdo, vale a pena, tão somente, enfatizar que essa lei busca estabelecer um regime de gestão responsável dos recursos públicos, que pode ser resumido como um conjunto de regras para impedir que os administradores gerem déficits fiscais estruturais inibidores do crescimento econômico sustentado. Assim, a LRF estabelece limites às despesas com pessoal, restrições à criação de quaisquer despesas de caráter duradouro sem a devida compensação, tetos para a dívida, condições para a assunção de novos débitos pelos entes públicos e impedimentos automáticos à execução orçamentária em casos de frustração das estimativas de arrecadação. Esses

Não reflete necessariamente as opiniões do BNDES. Informativo apenas para subsidiar análises da SF, sob a responsabilidade de José Roberto Afonso.

Elaborado por Beny Palatnik e Ricardo Figueiró Silveira, a partir de visita à União Européia no mês de abril de 2001, a convite da Fundação Friedrich Ebert

Maiores informações e esclarecimentos, consultar o site do "Banco Federativo" na Internet (<http://federativo.bndes.gov.br>); e-mail: sfiscal@bndes.gov.br; ou fax: 21.533-1588.

BNDES/PR

EX.: 13864901

AC.: 125237

BNDES
Centro de Pesquisa
de Informações e Dados

são todos elementos representativos do esforço de contenção de déficits públicos de caráter estrutural.

II – CONTROLE DE DÉFICIT E DÍVIDA NA UNIÃO EUROPÉIA

Cumpra, inicialmente, descrever sucintamente alguns aspectos do processo de integração econômica na Europa. Após décadas de aproximação e assunção progressiva de compromissos formais, acordos e tratados de diversas naturezas entre vários países europeus ocidentais, foram criadas instituições supranacionais para regular os interesses comuns acordados. Trata-se, portanto da história de um conjunto de países que, voluntariamente, por razões de ordem política e econômica, decidiram entregar parte de sua soberania a instituições supranacionais. No início da década de 90, essa institucionalidade já apresentava grande complexidade.

Para os fins do assunto aqui tratado, importa saber de duas importantes instituições:

a) a **Comissão Européia** que, por analogia, pode ser entendida como um “poder executivo” da União Européia, com a peculiaridade de ter a prerrogativa da exclusividade da proposição de normas com força legal para os países que a compõem (dentro da Comissão importam especialmente sua Diretoria Econômico-Financeira e a EUROSTAT, órgão responsável pelas estatísticas européias); e

b) o **Conselho da União Européia**, o qual, também por analogia, pode-se comparar com um “poder legislativo” europeu, que decide sobre a adoção de normas com força legal, mas sempre por iniciativa da Comissão. O Parlamento Europeu exerce funções bem mais limitadas, funcionando mais como uma caixa de ressonância dos interesses nacionais ali representados.

O processo de globalização econômica e os desafios impostos pela competição internacional, especialmente com os EUA e o Japão, levaram os países europeus que eram membros da União Européia a assinarem na cidade de Maastricht, em 1991, um tratado que visava aprofundar sua integração, abrangendo não somente aspectos econômicos, mas também outros como cultura, defesa e meio ambiente, para citar alguns. No campo econômico, o objetivo principal era completar a criação de um espaço unificado para o livre fluxo de capitais, bens, serviços e mão-de-obra, até alcançar um espaço monetário também unificado.

Para isso, fixou-se um prazo, denominado período de convergência, durante o qual os países buscariam adotar políticas econômicas que fizessem convergir para parâmetros previamente determinados os principais indicadores nacionais macroeconômicos, notadamente, os níveis de déficit, de dívida pública, de inflação e de taxas de juros de longo prazo.

Especificamente em relação à convergência de níveis de déficit e dívida pública, foram estipulados os tetos de 3% do PIB para o déficit e de 60% do PIB para a dívida, como metas para os países candidatos à união monetária. Desde 1993, o processo de convergência veio se desenvolvendo sob orientação da Comissão Européia, cabendo à EUROSTAT, seu órgão de estatísticas, promover a harmonização dos conceitos aplicáveis às contabilidades nacionais, de forma a produzir números comparáveis, passíveis de verificação quanto ao atingimento das metas.

O artigo 104 do Tratado de Maastricht (ainda em vigor) previa que a Comissão acompanharia a evolução do déficit e da dívida de cada país, avaliando as medidas de política econômica adotadas pelos mesmos e o grau de aproximação em relação às metas de 3% e 60%, respectivamente. A seu critério, a Comissão poderia preparar relatórios e pareceres para o Conselho, sugerindo a expedição de recomendações ao Estado-Membro que fosse considerado em situação de déficit excessivo ou em risco de ocorrência de déficit excessivo.

Se um país não adotasse as recomendações do Conselho, passava a sujeitar-se a notificações que fixavam prazos para tomar medidas que reduzissem o déficit a níveis aceitáveis. Se uma notificação fosse descumprida, o país faltoso ficaria sujeito a sanções que poderiam variar desde o impedimento à emissão de títulos e à obtenção de crédito junto ao Banco Europeu de Investimento, até a obrigação de constituir depósito não remunerado e o pagamento de multas.

Desde 1993, o processo de convergência evoluiu sem que fosse necessária a aplicação das sanções mais severas a nenhum Estado-Membro. Isto se explica por algumas razões: o caráter relativamente subjetivo das avaliações da Comissão (que tinha o arbítrio de julgar se os esforços de cada país para ajustar-se eram satisfatórios); os processos de negociação diferenciados para cada país em função de suas peculiaridades; e a fluidez relativa do marco legal,

uma vez que resoluções do Conselho (sempre por orientação da Comissão) podiam ser baixadas durante o processo, introduzindo normas novas adaptadas à situação do momento.

Não obstante, pode-se considerar que, com relação às metas de déficit, a convergência foi bem sucedida, a ponto de levar os Estados-Membros a firmarem em Amsterdam, em meados de 1997, o denominado "Pacto de Estabilidade e Crescimento", pelo qual, entre outros itens, eles se comprometem com a tentativa não mais de evitar déficits excessivos, mas, ao contrário, de operar próximo ao equilíbrio orçamentário ou em superávit.

Registre-se, desde logo, o pragmatismo e a flexibilidade da União Européia no tratamento dessas questões, de que é exemplo sua postura em relação ao critério de dívida pública máxima de 60%. Como alguns países importantes no contexto da União, como a Bélgica e a Itália, tinham relação dívida/PIB muito acima de 100% e não conseguiriam cumprir o critério de convergência até 1999 (quando se previa e se desejava implantar o Euro), a exigência deixou de ser observada. Para isso, bastou o reconhecimento (mais uma vez com alta dose de subjetividade) de que esses dois países haviam realizado um esforço importante para reduzir seus endividamentos. Ainda atualmente, os níveis de dívida pública de ambos encontram-se acima dos 100%.

Com relação à harmonização de critérios e conceitos contábeis utilizados pela Comissão em suas avaliações e proposições, cumpre destacar a forma de atuação da EUROSTAT.

Durante todo o período de convergência, essa entidade negociou com autoridades dos governos nacionais responsáveis pelas estatísticas oficiais e pela contabilidade pública de cada país, buscando harmonizar os conceitos aplicáveis, inclusive para efeitos de controle de déficit e dívida, mas, também, para fins de cálculo de PIB, uma das bases empregadas na definição das contribuições de recursos comunitários para as instituições da União Européia.

Cumpriu à EUROSTAT definir os critérios a serem empregados pelos Estados-Membros na preparação e envio de relatórios padronizados semestrais, a partir dos números das contabilidades nacionais (que, eventualmente, mantêm diferenças entre países por força de legislações orçamentárias distintas). Várias questões de contabilidade pública peculiares à

situação de cada país tiveram que ser arbitradas pela EUROSTAT, para possibilitar que os relatórios semestrais fossem utilizados nas avaliações macroeconômicas da Diretoria Econômico-Financeira da Comissão e, mais particularmente, para que esta decidisse sobre a existência de déficit excessivo ou de risco de déficit excessivo, conforme estabelecido no art.104 do Tratado de Maastricht. Para dirimir questões mais complexas, ou que envolvem conflitos de interpretação que afetem financeiramente os Estados-Membros, existem Comitês estatísticos e econômico-monetários que participam das discussões, sendo que algumas definições têm que ir à decisão do Conselho. Na maior parte dos casos, a decisão sobre a aceitação dos números de cada país continua sendo da própria EUROSTAT.

A longa experiência de negociação e o estabelecimento de conceitos contábeis e estatísticos acabaram por conferir à EUROSTAT um papel de referência quase obrigatória para os órgãos nacionais equivalentes, que com ela mantêm contato permanente e encontros freqüentes formais e informais.

III – O TRATAMENTO DO DÉFICIT E DA DÍVIDA NA UE E NO BRASIL

a) Motivação dos agentes envolvidos

Na União Européia prevaleceu em todo o processo a característica de adesão voluntária dos países (aceitando perda parcial de sua soberania e sujeição a regras ditadas pelas instituições supranacionais) em torno de objetivos acordados como de interesse coletivo, pois, de um lado, os benefícios potenciais da maior integração econômica e da moeda única eram bem visíveis, e, de outro, os prejuízos da não integração também eram evidentes. Os compromissos relativos a déficit e dívida e as penalidades previstas nos tratados, com suas implicações sobre as políticas de austeridade fiscal interna, foram aceitos pelos Estados-Membros em nome dos benefícios posteriores reconhecidos por todos.

A LRF, por sua vez, é uma lei nacional (não "federal" em sentido estrito), aprovada pelo Congresso por quorum qualificado, e obriga as três esferas de governo, ou seja, a União, os Estados e os Municípios. Seu caráter mandatário deriva tanto de um comando constitucional que previa sua edição, como das características históricas vigentes na Federação brasileira. De toda forma, foram oferecidas diversas oportunidades às autoridades estaduais e municipais para

expressarem seus interesses durante o longo processo negocial que precedeu a aprovação da Lei, sendo certo que diversas disposições propostas pelo Executivo Federal no projeto de lei acabaram sendo modificadas no Congresso como resultado das gestões realizadas pelos níveis sub-nacionais.

Com relação à percepção dos benefícios da disciplina fiscal, se parecem óbvios para a maioria, não o são para aqueles cuja visão imediatista tende a privilegiar o crescimento indiscriminado dos gastos.

b) Grau de flexibilidade das normas

No processo europeu é muito evidente uma construção normativa arquitetada de forma a conferir flexibilidade para acomodar tanto as disparidades intra-países como as variações no tempo de condições políticas e econômicas. De fato, a história do período de convergência tem como característica uma permanente adaptação de procedimentos, ajustes de enfoque e de prioridades, negociação das condições de cumprimento dos compromissos e, mesmo, abandono de metas quando isto se mostrou conveniente. A própria legislação parece ser deliberadamente imprecisa em alguns aspectos, exatamente para permitir um certo grau de subjetividade e, portanto, de flexibilidade na sua efetiva aplicação. Os termos em que foi regulado o critério de dívida pública máxima admissível para adesão ao Euro são ilustrativos dessa característica: o art.104 especifica que "a Comissão acompanhará a evolução do montante da dívida para verificar (se há) desvios importantes e se a relação dívida/PIB excede o máximo, exceto se a relação se encontrar em diminuição significativa, ou se aproximando de forma satisfatória do valor máximo". Não se define o que seja "importante", "significativa, ou "satisfatória".

A LRF, como norma reguladora voltada para a gestão responsável dos recursos públicos, buscou precisar conceitos e regras para inibir práticas da administração orçamentária, contábil, patrimonial e financeira que vinham sendo fonte de desequilíbrios fiscais recorrentes. Nesta perspectiva, não cabia estabelecer normatização relativamente fluida, como na União Européia, que conta com os organismos supranacionais mencionados para regular, supervisionar e impor recomendações ou sanções, o que no Brasil só pode ser feito respeitando a autonomia dos Estados e Municípios (cláusula pétrea constitucional). Cabia, ao contrário, fixar, já em Lei

Complementar, dispositivos precisos, de forma a não dar margem para interpretações menos alinhadas com o intento de disciplinar e restringir o desequilíbrio orçamentário. Registre-se, ainda, que a lei brasileira possui dispositivos que dão prazos para os ajustes que se fizerem necessários quando os limites forem ultrapassados, prevê alívios nas obrigações dos entes federados em situações de declínio da atividade econômica ou em casos de calamidade, e contém mecanismos em suas disposições transitórias diferindo no tempo algumas exigências para os pequenos Municípios.

c) Uniformidade de tratamento das entidades alcançadas

Algumas características da legislação e a própria institucionalidade supranacional européia permitem soluções diferenciadas e tratamento quase "personalizado" para os Estados-Membros. Mesmo quando existe norma uniforme, como em relação às metas de déficit e de dívida, as situações particulares de cada país são consideradas pela Comissão em suas avaliações e recomendações, as quais, por consequência, podem variar de país a país. Já se referiu, também, ao poder das instituições comunitárias de baixar normas adicionais, as quais, por vezes, aplicam-se apenas a um ou alguns dos Estados-Membros, de acordo com peculiaridades de suas economias.

A LRF, por sua vez, embora acolha, em pouquíssimos casos, diferenciações entre as esferas de governo federal, estadual e municipal, não pode prever, por comando constitucional, qualquer tratamento diferenciado para entes da mesma esfera. Assim, para o conjunto de entes de uma dada esfera de governo, não há como estabelecer procedimentos, parâmetros, penalidades, ou qualquer conduta que implique diversidade de tratamento, mesmo quando algumas características econômicas são sabidamente bastante diferenciadas. Cumpre ressaltar, no entanto, que ao menos no que se refere à questão de déficit, a LRF não estipula metas quantitativas absolutas ou relativas, como os percentuais estabelecidos no Tratado de Maastricht, ficando sob responsabilidade de cada ente da Federação a fixação de seu orçamento, desde que obedecidos os limites de gastos de pessoal (que a Constituição manda ser em fixados em lei complementar) e outros de natureza duradoura e as restrições ao endividamento e ao montante global da dívida. Registre-se, ademais, que o caráter quase "personalizado" do tratamento de cada país pelas instituições da União Européia não poderia ser reproduzido para uma federação

com mais de 5.500 municípios, além dos 27 Estados e da União.

e) Prazos de adaptação às normas

Conforme referido anteriormente, o período de ajuste das contas públicas dos países então candidatos a integrar a união monetária estendeu-se de 1993 a fins de 1998, ou seja, um longo prazo para adotar políticas conducentes à situação orçamentária desejada.

Qualquer recomendação de adoção de políticas determinadas pelo Conselho a um país oferece prazos negociados para cumprimento. Também em relação à adoção de medidas relativas a formas de contabilização e a conceitos estatísticos aplicados pela EUROSTAT, verifica-se que sempre são negociados prazos entre essa entidade e os órgãos correspondentes dos países (no mesmo sentido de flexibilidade antes descrito).

Nessa matéria, a filosofia normativa da LRF aproxima-se da prática européia, por indicar prazos para cumprimento de suas disposições pelos entes alcançados. É certo, contudo, que, se comparados aos padrões e, especialmente, às práticas européias, tais prazos podem ser considerados relativamente curtos.

f) Autonomia para escolher a forma de ajustamento

A premissa da "subsidiariedade" que vigora na União Européia implica que as normas comunitárias regulam o estritamente necessário para o alcance dos objetivos coletivos acordados pelos Estados-Membros. A Comissão não determina a forma pela qual os países devem promover suas políticas internas. Assim, por exemplo, dada a norma de déficit máximo, os países tiveram liberdade de escolher as políticas que lhes aprovassem para atendê-la.

Se, de um lado, a LRF não fixa metas pré-definidas de déficit e dívida, como se fez na Europa, optando por remeter a matéria para as LDO's e para o Senado, por outro, seus dispositivos estabelecem os mecanismos aplicáveis por todos os entes da Federação, em várias situações e para diversas matérias, de maneira uniforme.

g) Controle de dívida

Em face da estabilidade monetária, dos longos prazos de amortização e dos baixos custos de carregamento das dívidas públicas na Europa,

pode-se afirmar que é relativamente reduzida, atualmente, a preocupação das autoridades econômicas da Comissão e do Conselho em relação ao assunto (vide o abandono, na prática, desse critério de convergência no período que antecedeu a criação do Euro). Contribuiu, também, para essa atitude o sucesso obtido por todos os países em chegar em 2000 ao equilíbrio orçamentário. Já quanto aos novos países europeus candidatos a ingressar na União, ainda está por se verificar qual o tratamento para a questão de dívida pública que lhes será aplicado pela Comissão.

O controle do montante da dívida pública e do processo de endividamento (contratação de operações de crédito) é, no caso da LRF, elemento chave do conjunto de normas visando alcançar o regime de gestão responsável desejado. Explica-se a diferença, obviamente, pelo caráter muito oneroso e pelo giro curtíssimo do endividamento público no Brasil. Assim, justificam-se as normas relativamente rígidas que regulam a matéria.

h) Pressão dos pares

Tem prevalecido na União Européia um elemento tácito de respeito pelos Estados-Membros às disposições comunitárias, advindo do que lá se denomina "pressão dos pares". A expressão traduz uma espécie de vigilância mútua exercida pelas autoridades econômico-financeiras de cada país sobre os comportamentos dos demais, em termos de suas políticas macroeconômicas, subsídios e incentivos governamentais, políticas fiscais e assim por diante. Tal pressão é efetiva no caso europeu, seja pelo já avançado grau de integração obtido, seja pela visibilidade das vantagens de se evitar atitudes isoladas que contrariem os padrões comuns.

Na Federação brasileira, ao menos por enquanto, não se pode caracterizar uma situação onde se instaure com clareza um ambiente de "pressão dos pares". Ao contrário, face os conflitos federativos que ainda produzem dissenso entre as esferas e unidades de governo, cuida-se, provavelmente, de evitar um "conluio dos pares", isto é, uma pressão concertada das esferas subnacionais contra a esfera federal, ou mesmo de um poder contra outro. O quadro tende a se alterar, evidentemente, na medida em que os benefícios da disciplina fiscal se tornem visíveis para a população e para os próprios administradores públicos com ou sem mandatos eletivos.

i) Transparência

Embora se encontre nos *sites* da União Européia amplo material informativo sobre legislação comunitária, relatórios especiais preparados pela Comissão, estatísticas macroeconômicas dos Estados-Membros, entre outros, existe uma crítica recorrente na Europa contra a falta de transparência das instituições da União para os cidadãos europeus (que, em muitas situações, tratam pejorativamente os assuntos comunitários como "coisa de Bruxelas").

A LRF, por sua vez, confere ênfase à transparência, por intermédio de vários de seus dispositivos, com base na premissa de que essa característica implicará controle social efetivo sobre a gestão dos recursos públicos. A plena implementação daqueles dispositivos significará, com efeito, amplo acesso dos cidadãos aos principais números relativos ao uso dos recursos fiscais, permitindo à sociedade civil o acompanhamento e a cobrança das ações dos governos.

IV – CONCLUSÕES

Várias características presentes na história da formação da União Européia, como flexibilidade, tratamento diferenciado, pouco rigor na aplicação das regras, entre outras, não podem ser consideradas convenientes ou adequadas para a situação da gestão de recursos públicos no Brasil, tratada pela LRF, pelas razões já apontadas nas comparações do item anterior.

Servem, no entanto, para aclarar os vários tipos de dificuldades que terão de ser enfrentados pelos órgãos encarregados de zelar pela observância dos ditames daquela Lei Complementar, vista pela sociedade como instrumento de transformação de práticas de gestão pública há muito condenadas.

Guardadas as diferenças entre a burocracia construída na Europa e o quadro institucional brasileiro, em particular no que respeita à LRF, ressalta a importância do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto no artigo 67 de suas Disposições Finais e Transitórias. Esse Conselho, que será constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades representativas da sociedade, terá por missão acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal. Para o cumprimento dessa missão, o Conselho deverá buscar a harmonização e a coordenação entre os

entes da Federação, a disseminação de boas práticas de gestão pública, a adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, e a divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Se voltarmos aos parágrafos iniciais deste texto, veremos que algumas dessas atribuições guardam grande semelhança com parte do trabalho desenvolvido pela Comissão Européia, particularmente de sua Diretoria Econômico-Financeira e da EUROSTAT.

Como o êxito do programa de convergência seguido pela UE só foi possível graças à contribuição dessas duas unidades da Comissão, pode-se inferir que a criação e a atuação eficaz do Conselho de Gestão Fiscal muito contribuirão para o sucesso da LRF. Registre-se que a atuação da Comissão Européia pôde se desenvolver a contento devido ao forte apoio político e financeiro prestado pelos Estados-Membros. Assim, no momento em que o Congresso Nacional está examinando o Projeto de Lei que cria e regulamenta o CGF, é importante que sejam oferecidas a esse Conselho as melhores condições de funcionamento, principalmente em termos da representatividade política de seus membros, mas, também, de adequados recursos humanos e materiais.

BIBLIOGRAFIA

Manual do SEC 95 sobre déficit orçamentário e a dívida pública - Primeira edição - 2000 - EUROSTAT

EMU: The First Two Years – EURO PAPERS Nº 42 – March 2001 – Directorate General Economic and Financial Affairs – European Commission

Economic and Monetary Union: Compilation of Community Legislation – 1999 – European Commission

Euro 1999: Relatório sobre a situação em matéria de convergência e respectiva recomendação com vista à passagem à terceira fase da União Econômica e Monetária – março 1998 – Comissão Européia

SITE da UE: www.europa.eu.int