

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS
PÚBLICAS**

ABRAÃO GONÇALVES SAIGG

**EXCESSO DE ARRECADAÇÃO: IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE SUA
UTILIZAÇÃO COMO MEDIDA DE COMPENSAÇÃO A RENÚNCIA DE RECEITA**

**BRASÍLIA,
SETEMBRO 2014**

ABRAÃO GONÇALVES SAIGG

**EXCESSO DE ARRECADAÇÃO: IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE SUA
UTILIZAÇÃO COMO MEDIDA DE COMPENSAÇÃO A RENÚNCIA DE RECEITA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Tributário e Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Me. Weder de Oliveira

**BRASÍLIA,
SETEMBRO 2014**

Abraão Gonçalves Saigg

Excesso de Arrecadação: impossibilidade jurídica de sua utilização como medida de compensação a renúncia de receita

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Tributário e Finanças Públicas.

Brasília-DF, em de de 2014.

Prof. Me. Weder de Oliveira
Professor Orientador

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo comprovar que o excesso de arrecadação não pode ser utilizado como medida de compensação a renúncia de receita, no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Para tanto, faz-se uma incursão sobre a gênese da LRF, bem como sobre o instituto da renúncia de receita e sobre as medidas de compensação previstas na LRF. São analisados também os conceitos de gasto tributário (*tax expenditure*) e do sistema *paygo* americano. Ao fim, seguindo os passos da hermenêutica estrutural, busca-se, à luz dos fatores axiológicos e teleológicos, inseridos em uma realidade econômica subjacente e em um ordenamento jurídico de referência, a exegese do inciso II do art. 14 da LRF. Chega-se à conclusão, conforme proposto, de que o excesso de arrecadação não é medida de compensação a renúncia de receita.

Palavras-Chave: renúncia, receita, excesso, arrecadação, medida, compensação, LRF, responsabilidade, fiscal, equilíbrio, orçamento, impossibilidade, *tax expenditure*, *paygo*, economia, finanças, direito, transparência

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate that excess revenues can not be used as a measure of compensation waiver of revenue under the Fiscal Responsibility Law – LRF. Therefore, was done a raid on the genesis of the LRF as well as on the institution of waiver of revenue and the measures of redress under LRF. This study also analyzes the concepts of tax expenditures and the American paygo system. After following the steps of structural hermeneutics, we seek the light of axiological and teleological factors, embedded in an underlying economic reality and a legal system of reference, the exegesis of item II of art. 14 – LRF. Comes to the conclusion, as proposed, that the excess revenue is not the measure of compensation for waiver of revenue.

Keywords: renunciation, revenues, surplus, storage, measurement, compensation, LRF, accountability, fiscal, balance, budget, impossibility, tax expenditure, PAYGO, economics, finance, law, transparency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 HERMENÊUTICA ESTRUTURAL	9
2 DIREITO FINANCEIRO E ECONOMIA	15
3 A LRF E O EQUILÍBRIO FISCAL	20
4 A RENÚNCIA DE RECEITA NA LRF	35
5 O EXCESSO DE ARRECADAÇÃO	46
6 AS DECISÕES DO TCU	48
7 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS	56
8 PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO	60
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

Analisando o Processo n. 015.052/2009.7 o Tribunal de Contas da União – TCU proferiu o Acórdão n. 747/2012-P, sob a Relatoria do Ministro Augusto Nardes, decidiu, entre outros assuntos, que a utilização de excesso de arrecadação constitui-se medida indevida para compensação de renúncia de receitas.

Entendeu o TCU que o inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF não pode ser interpretado extensivamente. Decidiu, pois, que o rol de hipóteses de compensação para renúncia de receita é taxativo.

Determinou, ainda, que o Ministério da Fazenda se abstinhasse de utilizar o excesso de arrecadação como medida de compensação, em observância ao inciso II do art. 14 da LRF.

Ainda sobre o assunto, o TCU proferiu os Acórdãos 1.381/2012 e 3.437/2012. O primeiro decidiu sobre os efeitos do efeito suspensivo concedido em face de pedido de reexame da matéria. Acordou que, até o final de 2012, não estaria sujeito o recorrente à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. O segundo negou provimento ao próprio pedido de reexame da matéria (itens 9.2 e 9.3.3.1 do Acórdão n. 747/2012).

As decisões do TCU constituem o ponto de partida para o presente trabalho monográfico buscar evidenciar, do ponto de vista do Direito, mormente do Direito Financeiro e das normas correlatas, que o excesso de arrecadação não pode ser considerado como medida compensatória de renúncia de receita, nos termos do art. 14 da LRF.

Entende-se que o presente tema seja relevante na medida em que discute mecanismos de atuação estatal. Discute a receita pública e a renúncia de receita, nos moldes estabelecidos pela LRF. Se por um lado o Estado não deve se abster de compor sua Receita, também não deve descurar em promover os incentivos para setores e localidades necessitadas.

Discutir se os excessos de arrecadação amoldam-se como medida compensatória é verificar se o inciso II do art. 14 da LRF deve ser interpretado restritivamente, como entende o TCU, ou se há abertura semântica para ser interpretado extensivamente, dentro de seu âmbito normativo.

Essa busca hermenêutica desenvolve-se à luz dos princípios constitucionais e legais referentes às finanças públicas, não se descurando também de toda a realidade jurídica

subjacente. No campo especulativo, é importante também conhecer, mesmo que perfunctoriamente, as razões macroeconômicas para a virada das políticas fiscais ocorridas no final do século passado.

Buscar-se-á também a apresentação de alguns conceitos, como os de receita, renúncia de receita e excesso de arrecadação, naquilo em que for necessário para a análise do problema proposto.

O presente trabalho monográfico tem como escopo, *de lege lata*, provar que o excesso de arrecadação de receita tributária não pode ser considerado como medida de compensação para renúncia de receita tributária.

Nesse sentido, a conclusão do presente trabalho é no sentido de que as medidas de compensação inscritas no inciso II do art. 14 da LRF são taxativas, não se admitindo interpretação extensiva. Cuida-se de compreender que as medidas de renúncia de receita constituem-se, nos termos da LRF, como exceção à regra que impõe aos administradores a efetiva instituição de todos os tributos de sua competência.

Por fim, será adotado como marco teórico a Hermenêutica Estrutural de Miguel Reale, que entende que toda interpretação jurídica tem natureza teleológica (finalística), inserida na “consistência axiológica (valorativa) do Direito”. Ademais, “toda interpretação jurídica dá-se numa *estrutura de significações*, e não de forma isolada”. Além do mais, “cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico”.¹

¹ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 293.

1 HERMENÊUTICA ESTRUTURAL

Preliminarmente, tendo em vista que a questão que se põe é sobre a interpretação e aplicação do dispositivo do inciso II do art. 14 da LRF, é fundamental a utilização de uma linha hermenêutica para a compreensão da norma e seu âmbito de aplicação.

Nesse sentido, oportuna a citação do escólio de Miguel Reale acerca da “Compreensão Atual do Problema Hermenêutico”:

Interpretar uma lei importa, previamente, em compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que correspondam àqueles objetivos.

Como se vê, o primeiro cuidado do hermenêuta contemporâneo consiste em saber qual a finalidade social da lei, no seu todo, pois é o fim que possibilita penetrar na *estrutura de suas significações particulares*. O que se quer atingir é uma correlação coerente entre ‘o todo da lei’ e as ‘partes’ representadas por seus artigos e preceitos, à luz dos objetivos visados.²

Interpretar os dispositivos sobre renúncia de receita demanda, nesse sentido, um conhecimento prévio das condicionantes da própria Lei de Responsabilidade Fiscal em seus aspectos genéticos e de sua atualidade.

Ainda no campo hermenêutico, e continuando a lição de Miguel Reale, esse entende que:

A teoria da interpretação, que prevaleceu até poucos anos atrás, procedia como a antiga Psicologia, que explicava as ideias como ‘uma associação de imagens’: começava pela análise de cada preceito para, paulatinamente, reuni-los e obter o sentido global da lei. Cumpre, ao contrário, reconhecer que o processo interpretativo não obedece a essa ascensão mecânica das partes ao todo, mas representa antes uma forma de captação do valor das partes inserido na estrutura da lei, por sua vez inseparável da estrutura do sistema e do ordenamento. É o que se poderia denominar *Hermenêutica estrutural*.³

A proposta do presente trabalho monográfico é inicialmente compreender a realidade do nascimento da LRF, mormente em suas condições macroeconômicas. Dessa forma, a busca da solução do problema apresentado dar-se-ia pela visão global do texto normativo, inserido em um ordenamento jurídico.

² REALE, 2000, p. 291.

³ Ibid., p. 292.

Como se vê, a adoção da hermenêutica estrutural implica em não analisar isoladamente o inciso II do art. 14, mas sim de forma de global.

Veja-se, ainda, a continuação da lição de Miguel Reale:

Já o nosso genial Teixeira de Freitas, inspirado nos ensinamentos de Savigny, nos ensinara, em meados do século passado, que basta a mudança de localização de um dispositivo, no corpo do sistema legal, para alterar-lhe a significação. Esse ensinamento, antes de alcance mais lógico-formal, passou, com tempo, a adquirir importância decisiva, porque ligado à *substância da lei, que é o seu significado, em razão de seus fins*.

A compreensão finalística da lei, ou seja, a *interpretação teleológica* veio se afirmando, desde as contribuições fundamentais de Rudolf von Jhering, sobretudo em sua obra *O Fim no Direito*. Atualmente, porém, após os estudos de teoria do valor e da cultura, dispomos de conhecimento bem mais seguro sobre a estrutura das regras de direito, sobre o papel que o *valor* nela representa: o *fim*, que Jhering reduzia a uma forma de interesse, é visto antes como *o sentido do valor reconhecido racionalmente enquanto motivo determinante da ação*.

Fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor. Ora, os valores não se explicam segundo nexos de causalidade, mas só podem ser objeto de um *processo compreensivo* que se realiza através do confronto das partes com o todo e vice-versa, iluminando-se e esclarecendo-se reciprocamente, como é próprio do estudo de qualquer estrutura social.

Nada mais errôneo do que, tão logo promulgada uma lei, pinçarmos um de seus artigos para aplica-lo isoladamente, sem nos darmos conta de *seu papel ou função no contexto do diploma legislativo*. Seria tão precipitado e ingênuo como dissertarmos sobre uma lei, sem estudo de seus preceitos, baseando-nos apenas em sua ementa...⁴

É clara a necessidade, no que toca ao presente trabalho, da busca dos valores que nortearam e norteiam a LRF, bem como sua inserção no ordenamento jurídico.

Miguel Reale sumariza os pontos essenciais do que seria a hermenêutica estrutural:

Estas considerações iniciais visam pôr em realce os seguintes pontos essenciais da que denominamos *hermenêutica estrutural*:

- a) toda interpretação jurídica é de natureza teleológica (finalística) fundada na *consistência axiológica (valorativa)* do Direito;
- b) toda interpretação jurídica dá-se numa *estrutura de significações*, e não de forma isolada;
- c) cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico.

Pois bem, dessa *compreensão estrutural* do problema resulta, em primeiro lugar, que o trabalho do intérprete, longe de reduzir-se a uma passiva adaptação a um texto, *representa um trabalho construtivo de natureza axiológica*, não só por se ter de captar o significado do preceito, correlacionando-o com outros da lei, mas também porque se deve ter presentes os da mesma espécie existentes em outras leis: a sistemática

⁴ Ibid., p. 292-293.

jurídica, além de ser lógico-formal, como se sustentava antes, é também *axiológica* ou *valorativa*.

Não pode absolutamente ser contestado o caráter *criador* da Hermenêutica Jurídica nesse árduo e paciente trabalho de cotejo de enunciados lógicos e axiológicos para atingir a real significação da lei, tanto mais que esse cotejo não se opera no vazio, mas só é possível mediante contínuas aferições no plano dos fatos, em função dos quais as valorações se enunciam.

.....
 Não é apenas a natureza criadora do processo hermenêutico-jurídico que se salienta, em nossa época, mas também o seu *caráter unitário*.

Contesta-se, em primeiro lugar, que se deva partir, progressivamente, da análise gramatical do texto até atingir sua compreensão sistemática, lógica e axiológica. Entende-se, com razão, que essas pesquisas, desde o início, se imbricam e se exigem reciprocamente, mesmo porque, desde Saussure, não se tem mais uma compreensão analítica ou associativa da linguagem, a qual também só pode ser entendida de maneira estrutural, em correlação com as estruturas e mutações sociais.⁵

É, pois, sob a perspectiva de uma análise unitária da LRF e o ordenamento jurídico é que se buscará a resposta ao problema apontado. A exegese do dispositivo do inciso II do art. 14 da LRF passa por um entendimento amplo de sua realidade jurídica, cotejando-se os aspectos lógico-formais, os teleológicos e os axiológicos.

O TCU interpreta o inciso II do art. 14 da LRF de forma restritiva. Já o Governo fundamenta que o art. 14, tendo em vista os fins propostos pela LRF, deve ser interpretado extensivamente.

Miguel Reale também se posicionou sobre a distinção entre interpretação extensiva e estrita, veja-se:

Por outro lado, não nos parece destituída de sentido a distinção entre a interpretação extensiva e a estrita, sob a alegação de que o hermeneuta só pode extrair o significado que a lei tem, sem restringi-lo ou alargá-lo. Na realidade porém, o que se chama *interpretação extensiva* é exatamente o resultado do trabalho criador do intérprete, ao acrescentar algo de novo àquilo que, a rigor, a lei deveria normalmente enunciar, à vista das novas circunstâncias, quando a elasticidade do texto normativo comportar o acréscimo. Desse modo, graças a um trabalho de extensão, revela-se algo de implícito na significação do preceito, sem quebra de sua estrutura.

Pela interpretação restritiva, dá-se o contrário, porque o intérprete, limitando a incidência da norma, impede que a mesma produza efeitos danosos.

Se bem analisarmos, porém, tal assunto, veremos que, no fundo, as chamadas interpretações extensiva e estrita se referem mais à aplicação do direito do que à sua interpretação.

São ambas formas prudentes de correção de deficiências e excessos das normas legais, sem que para tanto se adote a tese extremada da interpretação *contra legem*, a não ser quando o acúmulo dos fatos e exigências sociais se colocar em aberto e permanente contraste com um texto estiolado e

⁵ Ibid., p. 293-294.

esquecido. A Ciência do Direito contemporâneo não se deixou seduzir pelo canto de sereia do Direito Livre, continuando, em linhas gerais, a preferir as imperfeições de um Direito predeterminado ao risco de um Direito determinável, em cada caso, pelo juiz. Prevaleceu, em suma, o valor da certeza, que é irmã gêmea da segurança, muito embora não se exclua, de maneira absoluta, se possa recusar aplicação a uma lei caída em evidente desuso, como a seu tempo assinalamos.⁶

Por meio investigação retrospectiva e prospectiva é que se delineará o âmbito normativo do inciso II do art. 14 da LRF. Dizer que o excesso de arrecadação não é medida de compensação de renúncia de receita é resultado da compreensão do dispositivo da LRF em suas condicionantes e atualidade, tanto em seus aspectos axiológicos e teleológicos.

Em reforço à adoção da hermenêutica estrutural, cite-se, também, a lição de Inocêncio Mártires Coelho, adepto de uma perspectiva integradora da atividade hermenêutica, que, nos passos de Reale, apresentou as seguintes linhas sobre as “diretrizes para uma interpretação estrutural dos modelos jurídicos”:

Adotada essa perspectiva *integradora* da atividade hermenêutica, uma abordagem que, de resto, decorre da unidade essencial da experiência jurídica, ganham relevo reflexões como as de Miguel Reale sobre as diretrizes de uma *interpretação estrutural*, cujas notas distintivas ele sistematizou em conferência de homenagem ao septuagésimo aniversário de nascimento de Recaséns Siches.

Considerando que o ordenamento jurídico é uma totalidade orgânica em perene dinamismo; que as regras de direito, como todo produto histórico-cultural, encerram um motivo e um sentido consubstanciadores de certa *intencionalidade*; e que, diante da correlação essencial entre *ato normativo* e *ato hermenêutico*, lhe parecia absurdo ter de optar entre dois termos que são *complementares* – o propósito inicial da lei e a sua possível adequação a valores e fatos supervenientes -, Miguel Reale sustentou que chegara a hora de reformular a tradicional compreensão da experiência normativa, para deixar de entendê-la como estrutural lógico-formal e passar a vivenciá-la *em termos retrospectivos de fontes e prospectivos de modelos*.

Pois bem, em razão dessa nova compreensão da experiência normativa, operaram-se radicais mudanças nos domínios da hermenêutica jurídica, abandonando-se os antigos métodos ou critérios de interpretação – que aprisionavam o aplicador do direito à estrita literalidade da lei -, para se adotarem pautas axiológicas mais amplas e flexíveis, não raro indeterminadas, que permitissem aos operadores do direito ajustar os modelos jurídicos às necessidades de um mundo cada vez mais *complexo* e, por isso, cada vez menos propício a toda forma de *arrumação*.

Na esteira dessa *viragem hermenêutica*, mesmo sob o risco de se comprometerem os valores da estabilidade e da segurança jurídicas, alguns dos autodenominados juristas *críticos* – muitos deles ideólogos sem consciência dialética, que não conseguem apreender a *síntese* dos contrários, até porque os assemelham aos contraditórios -, alguns desses ‘pós-modernistas’ chegaram a sugerir, sem maior exame, que se trocasse a

⁶ Ibid., p. 294-296.

interpretação da lei pela *concretização* do direito e as *inegabilidades* dogmáticos pelas *aporias* (u)tópicas.

Nesse contexto de crise, as *diretrizes* para uma interpretação estrutural da experiência jurídica – no modo como apresentadas por Miguel Reale – consubstanciam inegavelmente o mais completo inventário crítico das diferentes contribuições que foram sendo incorporadas à hermenêutica jurídica, um balanço a tal ponto abrangente que logrou retratar quase todas as correntes da teoria jurídica contemporânea, no particular aspecto das *respostas* que os juristas-filósofos entenderam adequadas para o problema do compreender enquanto dimensão essencial da existência humana.⁷

A importância dessa abordagem assenta-se no fato de que não se pode compreender o fenômeno jurídico descolado de sua evolução histórico-cultural. Ademais, uma abordagem de cunho fenomenológico da experiência jurídica tem como principal objetivo evitar as explicações unilaterais ou reducionistas da realidade jurídica. Nesse sentido, sem deixar de considerar a importância de importantes escolas do direito, não se pode compreender a complexidade do fenômeno jurídico partindo-se, por exemplo, apenas de explicações ligadas ao Sociologismo Jurídico, ao Normativismo ou ao Moralismo Jurídico.

Nas pegadas da hermenêutica estrutural ou interpretação estrutural, a norma inscrita no inciso II do art. 14 da LRF deve ser interpretada em sua atual realidade axiológica e teleológica, mormente em face do constitucionalismo contemporâneo. Em termos axiológicos, deve-se perscrutar se os valores que informaram o nascimento da lei ainda existem, bem como a possibilidade da confluência de novos valores que podem moldar uma nova normatividade sem alteração de seu texto.

Destarte, partindo-se da convicção da complexidade do fenômeno jurídico, buscar-se-á a delimitação da norma em comento em seu ambiente jurídico (caráter normativo), bem como sua ligação com as finanças públicas (caráter especulativo). Assim, a próxima seção cuidará de estabelecer o posicionamento da norma no mundo jurídico, especificamente no Direito Financeiro, bem como apresentar algumas ligações entre o Direito e a Economia, importantes para a elucidação do problema proposto.

Aspecto importante é a configuração do momento especulativo e sua atualidade, buscando-se a compreensão atual do fenômeno normativo, tendo em vista a necessidade de uma constante análise prospectiva dos modelos jurídicos.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira *et alii*. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 105-106.

É bem verdade que possíveis adeptos à tese do Governo Federal podem objetar que partindo da ideia de uma hermenêutica estrutural pode-se chegar a uma conclusão diversa, ou seja, que o excesso de arrecadação pode ser medida de compensação de renúncia de receita.

Nesse sentido, é importante sempre deixar claro que uma hermenêutica estrutural é uma proposta de análise de qualquer realidade jurídica. A conclusão da não possibilidade de utilização do excesso de arrecadação surgirá a partir da análise da realidade global da experiência jurídica, tanto em termos retrospectivos quanto prospectivos. A conclusão buscará evidenciar que a posição do Governo Federal não se coaduna com a pauta normativa, porquanto não conforme aos valores e aos fins perseguidos pela LRF e pelo ordenamento jurídico como um todo.

Defende-se no presente trabalho monográfico que, a partir da hermenêutica estrutural, a melhor solução para a interpretação do inciso II do art. 14 da LRF é a de que o excesso de arrecadação não é meio de compensação de renúncia de receita. Não se cuida de analisar propriamente se os excessos de arrecadação poderiam ser utilizados como medida de compensação, esta é outra discussão. Para tal desiderato, por exemplo, não se poderia olvidar a necessidade de criação de mecanismos de controle da utilização desses recursos.

Assim, a adoção do presente modelo hermenêutico condiciona a forma de abordagem da realidade normativa em exame. Todavia, o resultado dessa investigação deve ser coerente não só com o pressuposto de um modelo hermenêutico, mas também com os argumentos jurídicos trazidos à colação.

Fincada a linha de abordagem hermenêutica, serão apresentadas seções que demonstrarão a relevância do problema na Ciência Jurídica, mormente à luz do Direito Financeiro. A Ciência Econômica também será abordada, principalmente para se compreender as condicionantes para a adoção de um modelo de rigidez de equilíbrio fiscal.

Dessa forma, é a partir da compreensão da realidade histórico-cultural que se poderá comprovar que o excesso de arrecadação não é medida de compensação para renúncia de receita.

2 DIREITO FINANCEIRO E ECONOMIA

As normas referentes à LRF inserem-se no ambiente do Direito Financeiro, importante ramo do Direito. Sendo parte do Direito Financeiro comunica-se também com a Economia, mas propriamente com as finanças públicas. Enquanto no Direito sobreleva-se o caráter normativo, na Economia sobreleva-se o caráter especulativo.

Para os fins do presente trabalho, não se deve confundir o Direito Financeiro com o Direito Tributário, tampouco o Direito Financeiro com a Ciência das Finanças Públicas. No presente estudo, a LRF é tratada como lei de Direito Financeiro. Nesse sentido, veja-se, por exemplo, o escólio de Hugo de Brito Machado, que no artigo “Finanças Públicas: Fiscalização Financeira e Orçamentária”, da obra “Tratado de Direito de Direito Financeiro, Volume 2”, assim diferenciou o direito tributário, o direito financeiro e a ciência das finanças públicas:

O direito tributário regula a atividade financeira do Estado no pertinente à tributação.

O direito financeiro regula toda a atividade financeira do Estado, menos a que se refere à tributação.

A ciência das finanças públicas estuda a atividade financeira do Estado, como ciência especulativa, sob diversas perspectivas, informando o legislador e acompanhando a evolução do Direito, de sorte a que se obtenha o que mais *conveniente* se mostre ao desenvolvimento dessa atividade estatal.⁸

Em relação às finanças públicas, José Afonso da Silva aponta que a Constituição Federal, em seu art. 163, informa que *lei complementar* disporá sobre finanças públicas, que, em seu entender “é uma expressão de ciência especulativa e não normativa, e por isso tem como conteúdo o estudo especulativo não jurídico da despesa e da receita públicas, do orçamento e do crédito públicos; (...)”.⁹

Deve-se também colocar que, em que pese à preocupação em apontar a ligação entre Direito e Economia, não se pode desconhecer, por exemplo, que a Ciência Econômica, da qual faz parte a Ciência das Finanças Públicas, e o Direito também se comunicam com outras áreas do conhecimento.

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Financeiro. Volume 2** / Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Mendes e Carlos Valder do Nascimento (Coordenadores). São Paulo: Saraiva, 2013, p. 188. O autor do artigo aponta remissão a sua obra MACHADO, Hugo de Brito, *Curso de direito tributário*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 55.

⁹ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 712.

Em relação à Economia, José Paschoal Rosseti informa que a Ciência Econômica passa do isolacionismo para adotar um enfoque multidisciplinar, tendo fortes correlações, por exemplo, com a Política, a Sociologia, a História, a Geografia e também com o Direito. O mesmo autor coloca a interdependência entre o Direito e Economia, veja-se sua opinião:

Além de condicionada às características do espaço geográfico em que se localiza, à evolução Histórica e às alterações das bases institucionais e sociais, a atividade econômica mantém-se ainda ligada à *estrutura jurídica* do sistema. Esta ligação confere elevado grau de interdependência entre o Direito e a Economia, uma vez que compete à lei jurídica situar o homem, a empresa e a sociedade diante do poder político e do meio-ambiente definindo direitos e responsabilidades e também fixando as balizas dentro das quais poderá ser exercida a liberdade de ação de cada um dos agentes econômicos.

Todos os fatos econômicos têm raízes e condicionamentos que os situam também na área específica do Direito. A ação econômica tem por *sujeitos* os indivíduos, as empresas e o setor governamental. Esses três sujeitos definem três diferentes *esferas de interesse*, cada uma das quais em *conflito potencial* com as duas outras. A liberdade de organização e de concorrência das empresas, bem como a liberdade de escolha dos indivíduos para o trabalho, o consumo e a acumulação, serão permanentemente ajustadas pela ordem jurídica, de tal forma que se conciliem os interesses e as responsabilidades de cada um. Reconhecidamente, nenhuma ordem econômica é possível sem que o Direito limite as liberdades em função das responsabilidades recíprocas, solucionando claramente os conflitos potenciais observados.¹⁰

Defende, pois, o economista supracitado que a maior inter-relação entre Economia e Direito deve-se a uma maior participação estatal na ordem econômica, demandando regulamentação jurídica para a solução dos conflitos entre o setor governamental, as empresas e as famílias, em meio a uma nova concepção econômica.

Do ponto de vista jurídico, e citando mais uma vez Miguel Reale, transcreve-se aqui lição que analisa a relação entre o Direito e as Ciências Afins, assim elucidando a relação entre o Direito e a Economia:

Entre os fins motivadores da conduta humana destacam-se os relativos à nossa própria subsistência e conservação, tendo as exigências vitais evidente caráter prioritário. O *primo vivere, deinde philosophari*, antes viver e depois filosofar, é, a bem ver, um enunciado de Filosofia existencial, reconhecendo a ordem de urgência com que devem ser atendidas as necessidades ligadas à nossa estrutura corpórea.

É claro que os atos dos heróis, dos sábios e dos santos, assim como de abnegados anônimos no campo das ciências e das técnicas, estão aí atestando o possível sacrifício de necessidades vitais em benefício de outros valores, mas a regra é a satisfação primordial dos interesses relacionados com a vida e o seu desenvolvimento.

¹⁰ ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 43-44.

Esse tipo de ação, orientada no sentido da produção e distribuição de bens indispensáveis ou úteis à vida coletiva, é a razão de ser da Economia, cujo estudo já iniciaram nesta Faculdade, tornando-se dispensáveis maiores considerações.

O que nos cabe analisar é apenas a relação entre o fenômeno jurídico e o econômico, inclusive dado o significado da concepção marxista da história na civilização contemporânea.

Segundo o chamado ‘materialismo histórico’, o Direito não seria senão uma superestrutura, de caráter ideológico, condicionada pela *infra-estrutura econômica*. É esta que, no dizer de Marx, modela a sociedade, determinando as formas de Arte, de Moral ou de Direito, em função da vontade da classe detentora dos meios de produção. Em palavras pobres, quem comanda as forças econômicas, através delas plasma o Estado e o Direito, apresentando suas volições em roupagens ideológicas destinadas a disfarçar a realidade dos fatos.

Os próprios marxistas mais abertos à crítica já reconheceram o caráter unilateral dessa colocação do problema, a qual peca inclusive do vício lógico de conceber uma estrutura econômica anterior ao Direito e independente dele, quando, na realidade, o Direito está sempre presente, qualquer que seja a ordenação das forças econômicas. Por outro lado, quando uma nova técnica de produção determina a substituição de uma estrutura jurídica por outra, a nova estrutura repercute, por sua vez, sobre a vida econômica, condicionando-a. Há, pois, entre Economia e Direito uma *interação* constante, não se podendo afirmar que a primeira *cause* o segundo, ou que o Direito seja mera ‘roupagem ideológica’ de uma dada forma de produção.

Há, em suma, uma interação dialética entre o econômico e o jurídico, não sendo possível reduzir essa relação a nexos causais, nem tampouco a uma relação entre forma e conteúdo. Rudolf Stammler, um dos renovadores da Filosofia do Direito contemporâneo, em obra célebre, publicada em fins do século passado, contrapunha-se ao materialismo histórico afirmando que, se o *conteúdo* dos atos humanos é econômico, a sua *forma* é necessariamente jurídica.

Nada justifica o entendimento do Direito como forma abstrata e vazia casada a um conteúdo econômico, inclusive porque o Direito está cheio de regras que disciplinam atos totalmente indiferentes ou alheios a quaisquer finalidades econômicas. Como bem observa Ascarelli, a questão é bem outra, por ser próprio do Direito receber os valores econômicos, artísticos, religiosos etc., sujeitando-os às suas próprias estruturas e fins, tornando-os, assim, jurídicos na medida e enquanto os integra em seu ordenamento.

Cabe, outrossim, ponderar que, assim como fator econômico atua sobre o Direito, este resulta também de elementos outros, de natureza religiosa, ética, demográfica, geográfica etc., o que demonstra a unilateralidade e a inconsistência de todas as teorias que, como a marxista, enxergam no homem apenas uma de suas múltiplas dimensões.

Diríamos que o Direito é como um rei Midas. Se na lenda grega esse monarca convertia em ouro tudo aquilo em que tocava, aniquilando-se na sua própria riqueza, o Direito, não por castigo, mas por destinação ética, converte em jurídico tudo aquilo que toca, para dar-lhe condições de realizabilidade garantida, em harmonia com os demais valores sociais.¹¹

¹¹ REALE, op. cit., p. 21-22.

Assim, pode-se entender que Direito e Economia, além de se inter-relacionarem dialeticamente, sofrem também a influência de outras condicionantes, como citado acima, de natureza religiosa, demográfica, ética, geográfica, histórica, política, sociológica, entre outras. Assim, a LRF é também resultado dessas condicionantes, devendo seus dispositivos ser interpretados e aplicados de acordo com a atualidade de outros contextos.

No que tange à diferenciação específica entre Direito Financeiro e Ciências das Finanças, interessante trazer à colação a lição de Kiyoshi Harada, que em sua obra “Direito Financeiro e Tributário”, apresenta uma síntese dos conceitos de Ciência das Finanças Públicas e de Direito Financeiro, veja-se:

CIÊNCIA DAS FINANÇAS E O ESTUDO DA ATIVIDADE FINANCEIRA SOB O ENFOQUE ECONÔMICO

O conceito de Ciência das Finanças não é pacífico, ainda, na doutrina, porque esta não precisou os exatos limites do campo de suas investigações. Classicamente, seu objeto se exauria no estudo da atividade fiscal, consistente na arrecadação e aplicação de recursos para atingimento das finalidades do Estado. Mas, com o passar dos tempos, seu objeto foi-se alargando para abranger os efeitos extrafiscais da atividade financeira, colhendo elementos mercê dos quais os estadistas possam comandá-la, em diferentes sentidos, segundo diretrizes econômicas, políticas, morais e sociais, conforme ensinamento de Aliomar Baleeiro.

.....
É fora de dúvida que se trata de uma ciência especulativa, não normativa. Tem por objeto o estudo da atividade financeira do Estado sob o ponto de vista teórico. É uma ciência informativa, pertencente ao ramo da Ciência Política, destinada a auxiliar o agente político na tomada de decisões sobre as questões mais variadas, abarcando inclusive o campo legislativo.

.....
Podemos afirmar que a Ciência das Finanças tem por objeto o estudo teórico da atividade financeira do Estado, que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público, visando municiar os agentes públicos de elementos necessários à formulação da política financeira do Estado.

CONCEITO E OBJETOS DO DIREITO FINANCEIRO

Segundo Regis Fernandes de Oliveira, ‘a disciplina jurídica da atividade financeira do Estado denomina-se Direito Financeiro’. Outros autores adotam a mesma conceituação.

Para Carlos M. Giuliani Fonrouge, Direito Financeiro ‘é o conjunto de normas jurídicas que regula a atividade financeira do Estado em seus diferentes aspectos: órgãos que a exercem, meios em que se exterioriza e conteúdo das relações que originam’.

Geraldo Ataliba, por sua vez, conceitua o Direito Financeiro como ‘ciência exegética, que habilita – mediante critérios puramente jurídicos – os juristas a compreender e bem aplicarem e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, postas em vigor’.

Podemos dizer que o Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico.

Seu objeto material é o mesmo das Ciências das Finanças, ou seja, a atividade financeira do Estado que se desdobra em receita, despesa,

orçamento e crédito público. Enquanto estas estuda esses desdobramentos sob o ponto de vista especulativo, o Direito Financeiro disciplina normativamente toda a atividade financeira do Estado, compreendendo todos os aspectos em que se desdobra. Ambas as ciências têm o mesmo objeto, diferenciando-se uma da outra apenas pela forma pela qual cada uma delas estuda o mesmo fenômeno. Por isso, são ciências afins, que se distinguem pelo método de investigação científica peculiar a cada uma delas. Uma é ciência teórica; outra, ciência prática ou aplicada.¹²

De maneira mais sintética, o próprio Kiyoshi Harada define o que seja o Direito Financeiro: “é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”. Por seu turno, as Ciências das Finanças constitui-se em ciência especulativa, teorizando sobre a atividade financeira.¹³

A razão da citação supra é evidenciar que o tema do presente trabalho pertence ao Direito Financeiro, importante ramo do Direito. Por seu turno, entender que a Ciência das Finanças Públicas, ramo da Economia, constitui-se em ciência especulativa ajuda na compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O tema deste trabalho, como já apontado, é a renúncia de receita, bem como as medidas de compensação.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é que cuida da renúncia de receita. Assim, inicialmente, necessária uma incursão sobre as condicionantes da própria LRF, sua gênese e razão de existência, bem como sua realidade atual.

¹² HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 14-17.

¹³ HARADA, 2014, p. 17. Na mesma obra o autor aponta conceitos de outros autores. Assim, cita que para Regis Fernandes de Olivera “a disciplina jurídica da atividade financeira do Estado denomina-se Direito Financeiro” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord.). *Manual de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 16). Transcreve também que para Carlos M. Giulani Fonrouge, Direito Financeiro “é o conjunto de normas jurídicas que regula a atividade financeira do Estado em seus diferentes aspectos: órgãos que a exercem, meios em que se exterioriza e conteúdo das relações que originam” (*Derecho financeiro*. Buenos Aires: Depalma, 1970, p. 28.). Cita também a definição de Geraldo Ataliba que a tem como “ciência exegetica, que habilita – mediante critérios puramente jurídicos – os juristas a compreender e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, posta em vigor” (*Apontamentos da ciência das finanças, direito financeiro e tributário*). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 50.

3 A LRF E O EQUILÍBRIO FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) engloba um conjunto de normas voltadas para a gestão fiscal. Trata-se da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

A Exposição de Motivos, elaborada pelos então Ministros de Estado do Orçamento e Gestão (Pedro Parente), da Fazenda (Pedro Sampaio Malan) e da Previdência e Assistência Social (Waldeck Ornélas) aponta os objetivos principais da proposta legislativa que seria encaminhada ao Congresso Nacional. Salutar, pois, a apresentação de alguns excertos:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

DOS MINISTROS PEDRO PARENTE, PEDRO MALAN E WALDECK ORNÉLAS AO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
E.M. INTERMINISTERIAL N. 106/MOG/MF/MPAS, DE 13 DE ABRIL DE 1999

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência Projeto de Lei Complementar que estabelece o regime de gestão fiscal responsável; dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas, conforme o art. 163 da Constituição; regula o art. 169 da Constituição e altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilização Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

(...)

5. Este Projeto de Lei – publicamente conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual, e de outras medidas de ajuste fiscal.

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que constitui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.

7. O presente Projeto de Lei Complementar regulamenta os arts. 163 e 169 da Constituição e disciplina, de forma inovadora e abrangente, o conjunto de principais questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos. Abrangente, porque tal disciplina é válida para as três esferas de governo e para cada um dos seus definidores de uma gestão fiscal responsável, experiência que não tem precedente na

história brasileira e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países.

(...)

34. Senhor Presidente, ao submeter o presente Projeto à apreciação de Vossa Excelência, manifestamos a convicção de que o Brasil não apenas necessita de mudanças que conforme um novo regime fiscal, para assegurar a estabilidade econômica e favorecer a retomada do desenvolvimento sustentável, senão que está maduro para acolhê-las e implementá-las em sua plenitude. Nestes últimos anos, vêm-se verificando exemplos vários de notável observância aos princípios de gestão fiscal responsável, em todos os níveis de governo, em sua maioria premiados pelo voto soberano do eleitorado.

35. O Congresso Nacional, por sua vez, tem-se mostrado cada vez mais empenhado em originar medidas voltadas ao fortalecimento da disciplina fiscal, além de aprovar iniciativas de igual propósito provenientes do Executivo.

36. São todos estes sinais inequívocos de que a sociedade brasileira reclama gestão austera dos recursos que confia ao Poder Público. É nosso dever assegurá-la, mediante instituição de um regime eficaz de responsabilidade fiscal.

Respeitosamente, Pedro Parente Ministro de Estado do Orçamento e Gestão,
Pedro Sampaio Malan Ministro de Estado da Fazenda e Waldeck Ornélas
Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social.¹⁴

Cuida-se, como consta da Exposição de Motivos, da instituição de um novo modelo de gestão fiscal que visa à estabilidade econômica, favorecendo, assim, o desenvolvimento econômico sustentável.

O Art. 1º da LRF informa que suas disposições estão de acordo com o Capítulo II do Título VI da Constituição, que cuida das Finanças Públicas. Introduce a responsabilidade na gestão fiscal voltada para o equilíbrio das contas públicas. O §1º do art. 1º informa também o dever de obediência aos limites e condições concernentes a renúncias de receitas. Veja-se:

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.

.....

¹⁴ Transcrição contida na Obra: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio E. de Jesus – 5. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 35-42.

Ao comentar a LRF, Kiyoshi Harada teceu as seguintes considerações:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio à luz para, dentre outras coisas, promover o equilíbrio das contas públicas, traçou normas rígidas no que tange às receitas e despesas públicas. No que se refere às receitas, a LRF estatuiu os requisitos da responsabilidade na gestão fiscal.¹⁵

Carlos Mário da Silva Velloso, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, resume, também, o que vem ser a LRF:

A Lei Complementar n. 101, recentemente promulgada, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, contém normas de finanças públicas, introduz conceitos novos na Administração Pública, visando, sobretudo, a responsabilizar os administradores públicos, e estabelece limites para as despesas públicas. Abrange ela as administrações das entidades políticas que constituem a República Federativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (...) ¹⁶

A LRF surgiu com o intuito de promover estabilização fiscal do Estado brasileiro. Insere-se, assim, na política macroeconômica do Estado para a diminuição do déficit público.

Marcos Nóbrega, no artigo “Influências Internas e Externas da Lei de Responsabilidade Fiscal”, aponta como principais influências para o marco legal da LRF as experiências da Comunidade Europeia, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e do FMI. Entende que o princípio básico da LRF é o equilíbrio entre receitas e despesas. Lembra que os críticos apontam para a falta de preocupação social em relação aos objetivos da LRF.¹⁷ No espaço destinado à análise das renúncias de receitas e das medidas de compensação, serão analisadas especificamente as influências da experiência americana, mormente quanto aos conceitos de *gasto tributário (tax expenditure)* e do *pay as you go* contidos no BEA – *Budget Enforcement Act*.

Betina Treiger Gruppenmacher, no artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal, Competência Tributária, Arrecadação e Renúncia”, da “obra Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal”, afirma, em tom crítico, que a LRF é quase uma cópia do modelo neozelandês, motivo de várias incompatibilidades com o modelo constitucional brasileiro. Cita Ricardo Lobo Torres acerca de certa “confusão metodológica” em razão da adoção de

¹⁵ HARADA, 2014, p. 65.

¹⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio E. de Jesus – 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 27 (Prefácio).

¹⁷ FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 23.

sistema diverso da nossa experiência, que mesclaria agora tendências americana, alemã e neozelandesa.¹⁸

Pode-se afirmar que os dispositivos da LRF que cuidam das medidas de compensação de renúncia de receitas tributárias guardam estreita correlação com os objetivos centrais a serem alcançados em termos de equilíbrio fiscal, nos termos de uma hermenêutica estrutural.

É importante compreender mais detidamente as razões econômicas que compõem o campo axiológico da normatividade da LRF, com profundos reflexos na política fiscal e orçamentária do Estado brasileiro.

A estabilização fiscal, como dito, é o pilar da LRF. A busca e a manutenção da estabilização fiscal denotam, por outro lado, que o Brasil vivia tempos de desestabilização fiscal.

Insera-se a LRF no período das grandes reformas macroeconômicas empreendidas no período da década de 90 e início dos anos 2000.

Weder de Oliveira enfatiza que “a razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público, direta indiretamente”. Informa que razões externas e internas confluíram para a adoção de regimes austeros de política fiscal. No contexto internacional ruíam as políticas keynesianas de participação do Estado, mormente a partir da década de 1970, com aumento da inflação e desemprego nos países desenvolvidos. No contexto interno, as décadas de 80 e 90 representaram os anos perdidos da economia, com forte descontrole fiscal. Entende que “os eventos decisivos para a emergência da formulação de uma lei de responsabilidade fiscal foram as crises da Ásia e da Rússia”. Aduz, ainda, que “os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal qualificam-se como macroeconômicos, financeiros e orçamentários”.¹⁹

Fábio Giambiagi, no artigo “Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002)”, ao comentar especificamente o período de 1995-1998, no que concerne às políticas internas para atacar o forte déficit público e as altas taxas de inflação, conclui que o Plano Real foi bem sucedido no controle da inflação.

¹⁸ ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 15.

¹⁹ OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 407-447.

Todavia, perduravam dois graves problemas: um desequilíbrio externo e uma série crise fiscal.²⁰ O mesmo autor assim resumiu o final da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC:

No final de sua gestão, como saldo positivo – intangível, porém muito importante -, FHC deixou, fundamentalmente: (1) um ‘tripé’ de políticas – metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal – que, se mantidas ao longo dos anos, poderiam criar as condições para o desenvolvimento econômico futuro, com inflação baixa e equilíbrios externo e fiscal; e (2) um elenco bastante robusto de mudanças estruturais importantes, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal; a reforma parcial da Previdência Social; o ajuste fiscal nos estados; e a reinserção do Brasil no mundo, através da obtenção de fluxos de IDE de, na média US\$ 20 bilhões/ano nos oito anos, com perspectivas concretas de continuar a serem expressivos nos anos seguintes. Em contrapartida, em relação às expectativas que se tinham no início da estabilização, FHC ficou devendo a reforma tributária, o desenvolvimento de um mercado de crédito (ainda atrofiado pelos juros altos quase 10 anos depois do Plano Real) e a superação duradoura da vulnerabilidade externa do país, problema antigo que, inclusive, se agravou no seu primeiro mandato”.²¹

Registre-se, que o período que antecedeu o Plano Real foi marcado por altas taxas de inflação. Vários planos econômicos foram tentados para debelar a corrente inflacionária.

Ao dispor sobre a crise financeira brasileira, Lavinia Barros de Castro, no artigo “Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994)”, teceu as seguintes considerações:

A crise financeira do Estado foi, ainda, decididamente agravada pelos sucessivos fracassos no combate à inflação. De fato, se considerarmos o período de 1986 a 1991, a economia brasileira foi submetida a diversos Planos de Estabilização (Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II). Enquanto o país se debatia em tentativas de combate à inflação, a indústria deixava de acompanhar os avanços tecnológicos e organizacionais em rápida propagação nas economias desenvolvidas. A retração do investimento prejudicaria particularmente a indústria de bens de capital. Se tomássemos, por exemplo, 1980 como base (100), o setor de bens de capital havia regredido, 10 anos depois, para um índice de produção física da ordem de 70. Enquanto isso, um país como a Coreia continuava reduzindo seu atraso relativo face às economias líderes e começava a fazer pesquisa e desenvolvimento intensamente. Enquanto a renda *per capita* da economia brasileira diminuía mais de 0,5% ano em média na década, surgiam no cenário internacional o chamado Consenso de Washington e o Plano Brady, ambos em 1989.

Por ocasião de um encontro do *Institute for International Economics* em Washington, D.C., o economista John Williamson listou uma série de reformas que os países em desenvolvimento deveriam adotar na área

²⁰ GIAMBIAGI, Fábio (Org.) *et alii*. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 168.

²¹ GIAMBIAGI, 2011, p. 193.

econômica para que entrassem em uma trajetória de crescimento autossustentado. Essa lista foi intitulada pelo próprio Williamson de ‘Consenso de Washington’, pois ele acreditava ser um conjunto de medidas com que a maioria dos economistas ali presentes estaria de acordo. Sumariamente, as propostas de Williamson visavam assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira, além de forte redução do papel do Estado na economia.

Já o Plano Brady, anunciado em março de 1989, teve como elemento essencial a reestruturação da dívida soberana de 32 países, mediante a troca desta por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida (seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros). Essa renegociação alterou fundamentalmente as condições de liquidez para países signatários, mas a oferta abundante de financiamento internacional estava condicionada à realização de reformas e de um profundo ajuste fiscal. Na realidade, o Brasil só completou a renegociação do Plano Brady, iniciada em 1992, no ano de 1994 – e isso foi fundamental para a consolidação da estabilização. Sem uma liquidez externa abundante, seria impossível promover a estabilização durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. (...) ²²

Assim, o surgimento da LRF representa mais uma medida para a busca da estabilidade fiscal, condição que seria necessária para o desenvolvimento econômico sustentável.

É nesse contexto que se pode analisar “as razões para uma lei de responsabilidade fiscal”, conforme exposição de Weder de Oliveira:

Nos anos 1980, o papel do Estado começou a ser repensado com renovado vigor nos países desenvolvidos, especialmente na Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, tendo como objetivo melhorar o desempenho econômico. No bojo desse movimento, muitos países, em diferentes continentes, deram início, ainda naquela época, à implementação de reformas fiscais e orçamentárias para reduzir a dívida pública e tornar a gestão e as políticas governamentais mais eficientes. Adotaram regras fiscais mais rígidas e impuseram controles sobre o crescimento da despesa para manter o déficit sob controle. Medidas como essas passaram a ocupar posição central e permanente nas políticas macroeconômicas propostas e disseminadas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE.

As temáticas “responsabilidade fiscal”, “controle e redução dos gastos públicos” e “controle do endividamento”, portanto, há muito vinham sendo discutidas nos países desenvolvidos, e um pouco mais tardiamente, na própria América Latina.

Na raiz do processo inflacionário que nosso país viveu nas décadas de 1980 e 1990 estava o descontrole fiscal, com repercussão no aumento da dívida pública. As consequências negativas para o desenvolvimento econômico advindas da constatação e percepção de descontrole fiscal pelos agentes econômicos são conhecidas: aumento da taxa de juros requerida pelos compradores de títulos públicos, redução dos níveis de investimentos,

²² Ibid., p. 135-136.

redução da taxa de criação de empregos, e, conseqüentemente, diminuição do bem-estar social.

A razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público, direta e indiretamente (...).²³

Assim, o tema “política fiscal” passou a ser um assunto do mais alto relevo nos anos 1980 e na virada do século, inicialmente nos países desenvolvidos e depois nos países em desenvolvimento.

Em relação ao assunto e de forma mais abrangente, merece visita também a lição do economista N. Gregory Mankiw acerca das “Regras de Política Fiscal”:

Embora a maior parte do debate acerca das prescrições de política econômica esteja centrada na política monetária, economistas e políticos frequentemente sugerem regras para a política fiscal. O ponto que tem merecido mais atenção é o do orçamento equilibrado, segundo o qual o governo não poderia gastar nada além da arrecadação tributária. Muitos governos estaduais operam com esta regra, uma vez que várias constituições estaduais a impõem. Uma discussão recorrente é sobre se este ponto deveria constar da Constituição Federal.

Muitos economistas são contrários a uma norma tão restrita. Três argumentos os levam a considerar que o déficit, ou o superávit, é por vezes mais adequado.

Primeiro: o déficit ou superávit orçamentário pode contribuir para estabilizar a economia. Em essência, uma exigência de orçamento equilibrado anularia os estabilizadores automáticos proporcionados pelo sistema de impostos e transferências. Quando a economia entra em declínio, a arrecadação cai automaticamente, e as transferências sobem, também, automaticamente. Ao mesmo tempo que estas respostas automáticas contribuem para estabilizar a economia, levam o orçamento para uma situação deficitária. Um orçamento estritamente equilibrado exigiria que o governo aumentasse os impostos ou reduzisse suas despesas durante a recessão, agravando a queda na demanda agregada.

Segundo: o déficit ou superávit orçamentário pode ser usado para minimizar as distorções de incentivos embutidos no sistema tributário. Impostos altos constituem um custo para a sociedade porque desestimulam a atividade econômica. Quanto maiores as alíquotas, maior o custo social dos impostos. Seu total é minimizado pela manutenção das alíquotas em níveis relativamente estáveis, em lugar de aumentá-las em alguns anos e reduzi-las em outros. Os economistas chamam esta política de *nivelamento tributário*. Para manter as alíquotas niveladas, é necessário incorrer em déficit em anos de renda muito baixa (recessões) e de despesa muito alta (guerras).

Terceiro: o déficit orçamentário pode ser usado para deslocar o ônus tributário da geração atual para gerações futuras. Por exemplo, alguns economistas consideram que se a geração atual luta em uma guerra para

²³ OLIVEIRA, Weder de. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 101, p. 50-71, maio, 2010 [Publicado anteriormente em: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei de Complementar nº 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 407-447.]

garantir a liberdade, as futuras gerações serão beneficiadas. Para que essas gerações futuras paguem parte do custo, a geração atual pode financiar a guerra através de um déficit orçamentário. O governo pode então saldar a dívida contraída durante a guerra aumentando os impostos a serem pagos pela próxima geração.

Estas considerações levam muitos economistas a rejeitarem a ideia do orçamento equilibrado. Uma regra de política fiscal deveria levar em conta os repetidos episódios, como recessões e guerras, durante os quais o déficit orçamentário seria uma resposta de política razoável.²⁴

Pode-se depreender que a visão tradicional do orçamento equilibrado passou a ser a tese dominante nos círculos acadêmicos e dos setores do governo responsáveis pela política economia. Todavia, não há consenso sobre o assunto, havendo, segundo o autor, posições teóricas a favor do déficit orçamentário. Contudo, deve-se observar que a opção brasileira foi a do equilíbrio orçamentário e fiscal.

O mesmo Mankiw, ao analisar o estágio da macroeconomia nos fins do século passado, apontou as quatro lições mais importantes e também as quatro questões mais importantes não resolvidas da macroeconomia. As lições e a questões seriam:

As quatro lições mais importantes da macroeconomia

Começaremos com quatro lições recorrentes ao longo deste livro e que a maior parte dos economistas da atualidade endossaria. Cada uma das lições nos diz como a política pode influir sobre uma variável econômica chave – produto, inflação ou desemprego – seja no curto seja no longo prazo.

Lição n.º 1: No longo prazo, a capacidade de um país produzir bens e serviços determina o nível de vida de seus cidadãos.

(...)

Lição n.º 2: No curto prazo, a demanda agregada influencia a quantidade de bens e serviços produzidos por um país.

(...)

Lição n.º 3: No longo prazo, a taxa de crescimento da moeda determina a taxa de inflação, mas não afeta a taxa de desemprego.

(...)

Lição n.º 4: No curto prazo, os formuladores de política econômica que controlam as políticas fiscal e monetária enfrentam uma opção conflitiva entre inflação e desemprego.

(...)²⁵

As lições acima elencadas informam o comportamento de variáveis econômicas no curto e no longo prazo.

²⁴ MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. Nova Imprensa Revisada. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. Revisão Técnica: Roberto Luis Troster e Marcos Eugênio da Silva. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1995, p. 237.

²⁵ MANKIW, 1995, p. 336-340.

O autor prossegue agora elencando as quatro questões não resolvidas mais importantes da macroeconomia:

As quatro questões não resolvidas mais importantes da macroeconomia

Até agora vimos alguns dos aspectos sobre os quais a maior parte dos economistas concorda. A seguir, voltar-nos-emos para quatro questões que permanecem em debate. Algumas discordâncias são relativas à validade de teorias econômicas alternativas; outras se referem às formas de aplicação da teoria econômica na formulação de políticas públicas.

Questão n.º 1: De que maneira os formuladores de política econômica poderiam tentar aumentar a taxa natural de crescimento do produto?

(...)

Questão n.º 2: Deveriam os formuladores de políticas econômicas tentar estabilizar a economia?

(...)

Questão n.º 3: Qual o custo da inflação e qual o custo de seu combate?

(...)

Questão n.º 4: Quais as consequências do déficit orçamentário do governo?

Na década de 1980 e nos anos seguintes, o alto déficit orçamentário do governo federal dos EUA foi um dos principais assuntos em debate entre os formuladores da política econômica. Como foi visto no capítulo 16, também há muitas discordâncias a este respeito.

Muitos dos modelos apresentados neste livro, em muitos economistas, aceitam a visão tradicional do déficit público. De acordo com essa visão, o déficit orçamentário provoca uma queda da poupança nacional e do investimento, e um déficit em conta corrente. No longo prazo, conduz a um baixo estoque de capital no estado estacionário e a uma maior dívida externa. Aqueles que sustentam a visão tradicional concluem que o déficit público cria um ônus para as gerações futuras.

Contudo, os defensores da visão ricardiana da dívida pública veem essas conclusões com ceticismo. Destacam que o déficit orçamentário representa apenas uma substituição de impostos no presente por impostos no futuro. Enquanto os consumidores estiverem atentos ao futuro, como as teorias do consumo apresentadas no Capítulo 15 pressupõem, eles pouparão hoje para atender às exigências tributárias futuras, próprias ou de seus filhos. Portanto, esses economistas consideram que os déficits orçamentários exercem um pequeno impacto sobre a economia.

Conclusão

Economistas e formuladores de políticas públicas devem lidar com a ambiguidade. O estágio atual da macroeconomia oferece muitas perspectivas, mas também deixa muitas questões em aberto. O desafio dos formuladores de políticas econômicas é o de usar o conhecimento disponível para melhorar o desempenho da economia. Ambos os desafios são formidáveis, mas nenhum é insuperável.²⁶

A razão da citação anterior é evidenciar que, do ponto de vista econômico, especulativo então, as experiências com as crises fiscais dos anos 80 levaram os Estados Nacionais a um maior apego à visão tradicional ou convencional da macroeconomia quanto aos déficits orçamentários dos governos, com certo distanciamento da tese da equivalência

²⁶ Ibid., p. 336-340.

ricardiana. Como já colocado, no caso brasileiro, abandonava-se a teoria de que a inflação seria inercial, passando-se a prevalência do combate aos déficits governamentais.

Veja-se, por exemplo, o escólio de Fernando Rezende, que, ao analisar sobre os “Efeitos Econômicos da Dívida Pública”, assim resume duas possibilidades de análise macroeconômica, que não destoam da conclusão acima referenciada:

Nas últimas duas décadas vários países têm-se defrontado com o aumento nas dívidas públicas. Nos EUA, por exemplo, a dívida pública, que era 26% do PIB em 1980, elevou-se para 50% do PIB em 1997. Alguns países da Europa no final dos anos 90 encontravam-se com elevadas relações da dívida/PIB. A Bélgica, Itália, Áustria, Alemanha e Reino Unido possuíam relações dívida/PIB da ordem de 127%, 112%, 51% e 44% do PIB, respectivamente, em 1996. O Brasil tem também aumentado a participação de sua dívida pública no produto durante a década de 90. Em 1991, esta representava 37,9% do PIB, tendo atingido em 1999 o patamar de 47,0% do PIB.

Esse aumento da dívida pública conduz a uma questão importante: quais os efeitos econômicos desse crescimento? Para responder a essa questão podem-se utilizar dois tipos de visões, segundo artigo de Elmendorf e Mankiw (1998): A análise convencional da dívida pública e a teoria da equivalência Ricardiana. A primeira é compartilhada por grande parte dos economistas e a maioria dos formuladores de política econômica e ressalta que no curto prazo a dívida pública é um fator de estímulo à demanda agregada e de expansão na atividade econômica. No longo prazo, porém, o crescimento da dívida pública ocupa o espaço que seria destinado à formação de capital (efeito *crowding-out*), por meio de redução dos investimentos e conduz a um menor crescimento econômico.

A segunda visão defendida por muitos economistas acadêmicos sugere que para os agentes econômicos não importa se o governo financia seus déficits pela expansão da dívida pública ou por aumento dos impostos. Essa teoria diz que o impacto da dívida pública sobre as variáveis econômicas reais é neutro. (...) ²⁷

Para entender melhor ainda a situação vivida no final do século passado, interessante também visitar a lição dos economistas Sachs e Larrain sobre “A crise da dívida das nações em desenvolvimento”:

As nações em desenvolvimento passaram por uma profunda crise econômica nos anos oitenta, a maior desde a década de 1930. Como resultado, muitos desses países estavam mais pobres no final da década que no início. Quase todos os países tiveram sérios problemas econômicos estavam sobrecarregados com uma dívida externa muito grande e um cronograma oneroso de serviço da dívida. A crise atingiu especialmente os países da África e da América Latina, afetando muito pouco as nações de renda média do Leste Asiático. Nas nações mais pobres – principalmente da África, mas também da América Latina – o colapso do desenvolvimento econômico dos

²⁷ REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

anos oitenta piorou muito a tendência de mortalidade infantil, desnutrição infantil e outros indicadores sociais.

A *crise da dívida externa* resultou de alguns *fatores externos comuns* e também de políticas econômicas domésticas das nações devedoras. O choque do petróleo contribuiu para o grande aumento da disponibilidade de empréstimos a juros baixos para as nações em desenvolvimento. Grande parte da dívida tanto da América Latina quanto da África foi feita pelos governos, e não pelo setor privado. A África tomou empréstimos principalmente de fontes oficiais (outros governos e instituições internacionais) e a América Latina, dos bancos comerciais. As condições econômicas mudaram muito na segunda metade da década de 1970 e início da de 1980, quando as taxas internacionais de juros aumentaram bruscamente e os termos do comércio exterior pioraram para as nações devedoras. Os devedores eram altamente vulneráveis ao aumento dos juros pois grande parte dos empréstimos havia sido negociada a juros variáveis. Em decorrência desses choques, o financiamento e o investimento internacional caíram bruscamente.

A *política doméstica* também teve grande responsabilidade na geração da crise. As nações seguiam políticas fiscais expansionistas enquanto podiam contar com o financiamento externo. Más políticas de comércio exterior e de câmbio também foram fatores importantes na geração da crise. As nações da América Latina tinham regimes fechados de comércio exterior e permitiram que as taxas cambiais fossem supervalorizadas. Por outro lado, as nações do Leste Asiático que escaparam da crise tinham um comércio internacional mais livre e taxas cambiais mais realistas, que tornavam a exportação lucrativa. Na América Latina, a combinação de grandes déficits fiscais e câmbio supervalorizado resultou numa ampla *fuga de capital*.

O colapso do financiamento internacional e a piora dos termos de comércio exterior no início dos anos oitenta resultou numa enorme queda da demanda agregada. Os saldos comerciais se ajustaram rapidamente, de grandes déficits a superávits maciços, principalmente por meio da compressão das importações. O ajustamento teve muito custos, inclusive aumento do desemprego. A combinação de depressão econômica e a desvalorização real das moedas das nações devedoras aumentou a *carga da dívida*, seja qual for o cálculo, para níveis muito altos. A proporção entre a dívida e o PIB aumentou, em vários casos, para mais de 100%. Outra forma de interpretar esse processo de ajustamento é pela perspectiva poupança/investimento. Quando os empréstimos externos foram cortados, as taxas de juros domésticas das nações devedoras precisaram aumentar muito.

A crise da dívida externa geralmente é a imagem de uma *crise fiscal*, pois a maioria dos empréstimos foram tomados pelos governos. Empréstimos internacionais haviam financiado grandes déficits fiscais até o início dos anos oitenta. Sem esse financiamento externo, os governos não conseguiram cortar os déficits tão rapidamente e precisaram recorrer às fontes domésticas de financiamento, como empréstimos domésticos e emissão monetária. Esse processo deu origem a inflações muito altas.²⁸

Pelas conclusões de Sachs e Larrain, pode-se notar que a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento foi resultado de fatores internos e externos. Um fato marcante

²⁸ SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe B. **Macroeconomia**. Tradução: Sara Gedanke; Revisão Técnica: Roberto Luís Troster. – São Paulo: Makron Books, 1995, p. 814-816.

foi o “calote” da dívida por parte do governo do México, ocorrido em 1982. A década de 1980 foi considerada uma década perdida para as nações em desenvolvimento. A austeridade fiscal seria o resultado de um plano amplo de ajuste das economias em face das condições macroeconômicas adversas.

Em que pese ao sucesso do Plano Real, o Brasil, em 1994, ainda vivia uma grave crise externa e com sérios desequilíbrios fiscais. Nesse quadro, estava aberto o campo para as grandes reformas estabilizadoras do final do século passado, na qual se insere a produção da LRF.

Ao comentar as reformas do período de 1995-2002 Giambiagi teceu as seguintes notas concludentes:

Os anos FHC foram caracterizados por marcas positivas importantes. A primeira foi a da estabilização: desde que o Índice Geral de Preços (IGP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) começou a ser apurado, na década de 1940, em apenas três anos (dos quais nenhum nos 35 anos anteriores a 1994, ano do Plano Real) ele tinha sido inferior a 10%. Já no período de 1995-2002, isso ocorreu em quatro dos oito anos e, com o IPCA, em seis dos oitos anos.

A segunda marca registrada foi a das reformas, que deram continuidade, de uma forma mais profunda, a um movimento iniciado ainda no governo Collor e em claro contraste com a “apatia reformista” do governo Lula, que sucedeu FHC. As mudanças mais importantes, que ficaram como herança para o futuro, dos oito anos de gestão de FHC e sem que necessariamente a ordem signifique um *ranking* de importância relativa, foram:

- i. Privatização.
- ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.
- iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro.
- iv. Saneamento do sistema financeiro.
- v. Reforma (parcial) da Previdência Social.
- vi. Renegociação das dívidas estaduais.
- vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999.
- ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.
- x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

(...)

Já a LRF estabeleceu tetos para as despesas com pessoal em cada um dos poderes nas três esferas da Federação e, entre vários dispositivos de controle das finanças públicas, proibiu novas renegociações de dívidas entre entes da Federação. A lei evitou o problema de *moral hazard* que se criava anteriormente, em que cada renegociação era feita “pela última vez” e era sucedida por uma nova pactuação das condições de pagamento quando do vencimento das dívidas. Combinado com os contratos assinados entre o governo federal e a maioria dos estados, isso fez com que estes enfrentassem uma verdadeira restrição orçamentária, além de ter propiciado a contínua melhora da situação fiscal de estados e municípios, que passaram de um déficit primário de 0,7% do PIB em 1997 – antes da renegociação de suas dívidas – a um superávit de 0,8% do PIB quatro anos depois (...).

Além da LRF, o governo implementou, pela primeira vez em três décadas, a vigência de uma restrição orçamentária efetiva, baseada em metas fiscais rígidas, pondo fim à situação tradicional de falta de maior controle das contas públicas, à qual se referia Krugman na frase citada no começo do capítulo. (...) ²⁹

Assim, no período de 1995-2002, houve uma melhora na situação fiscal brasileira.

Tentando apresentar a situação brasileira nos anos de 2003-2010 o mesmo Fábio Giambiagi teceu os seguintes comentários:

À guisa de síntese, o que se pode dizer sobre os anos de 2003-2010 é que foram marcados pela consolidação do processo de estabilização e por avanços sociais importantes. Por outro lado, o Brasil em 2010 ainda continuava, mais de 15 anos depois do Plano Real, com alguns problemas similares aos de 1995, quais sejam: uma taxa de investimento insuficiente, uma poupança doméstica baixa e uma competitividade deficiente da sua economia, fatores que estavam novamente por trás do ressurgimento do problema de déficits elevados em conta-corrente. Embora o país tivesse avançado muito naqueles anos, em 2011, no pós-Lula, ele teria que se defrontar com alguns desafios similares aos que existiam 16 anos antes! ³⁰

Assim, para o autor, em que pese à melhoria da situação fiscal brasileira, alguns problemas foram detectados. Apontou, por exemplo, as baixas taxas de investimento e poupança internas, bem como uma baixa competitividade.

Não é objetivo do presente trabalho a apresentação de uma lista exaustiva dos críticos da LRF. Contudo, é interessante a citação, por exemplo, do pensamento de Misael Abreu Machado Derzi, que no artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro”, assim se posicionou:

De tudo o que se vem de dizer, há importantes conclusões a tirar. As sanções institucionais, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inspirada em modelo adotado por organismo financeiro internacional, o FMI, fere profundamente os mais caros princípios constitucionais, o federal e o democrático.

Em primeiro lugar, ela transforma clássico princípio, o do equilíbrio orçamentário, em regra cogente, imperativa e perene, impondo à adoção de princípio oposto (*déficit orçamentário, voltado ao equilíbrio social*) que já inspirou governantes, políticos e economistas de distintos países, de sanções gravíssimas, as mais graves já estabelecidas para o ordenamento da gestão pública. Obrigando ao abandono dos chamados *orçamentos humanos*, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) declara nulos os atos que contrariam os seus dispositivos; e vem fortalecida por uma série de sanções pessoais, administrativas, políticas e penais (estabelecidas em lei diversa,

²⁹ GIAMBIAGI, op. cit., p. 181.

³⁰ Ibid., p. 233.

própria, a Lei n. 10.028/2000) impostas aos agentes políticos que a infringirem. E isso, por si só, seria mais do que suficiente para garantir a eficácia e a eficiência de todos os seus dispositivos, embora, do ponto de vista ético, moral e jurídico, seja questionável o rigor com que se pune a adoção de outra política não compatível com o princípio neoliberal.

Como se não bastassem as punições severas, criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para combater o desvio de seus comandos (a nulidade dos atos praticados; as penas privativas de liberdade, o afastamento do cargo, a inelegibilidade, as indenizações e as multas administrativas, imputáveis pessoalmente aos agentes responsáveis), ela instituiu as chamadas sanções institucionais, antifederativas e antidemocráticas, somente aplicáveis a Estados e Municípios.

Não há qualquer espaço para a adoção de outra política qualquer. Como diria a Corte Suprema da Alemanha, a Lei de Responsabilidade (e, nesse ponto, igualmente a EC n. 19/98) transformam Estados e Municípios em pensionistas da União. Os entes federados, cuja autonomia é elemento integrante e essencial a sua própria caracterização, veem-se obrigados a cumprir as determinações de certa política adotada pela lei sob pesadas e implacáveis sanções institucionais. O alvo é político, por atingir o povo (os eleitores) daquele ente federado. Privar o povo de um Estado de verbas federais, que pertencem a todos, não encontra nenhuma justificativa, nem do ponto de vista federativo (pela redução drástica da autonomia), nem do ponto de vista democrático (uma vez que o povo de certo Estado, que também contribui para a formação das receitas federais, não pode ser punido pelos atos de seus agentes políticos), nem sob o ângulo da organização e da gestão responsável (pois as transferências prendem-se a convênios e programas dos quais se prestam contas) e, finalmente, nem tampouco se explicam como garantia da eficácia dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (pois, para isso, criaram-se outras sanções de alta eficiência).³¹

Como se vê, para o autor, questões ligadas ao federalismo suscitam dúvidas quanto à constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF. Todavia, há que se ter em mente que a normatividade da LRF foi erigida sob o princípio angular do equilíbrio fiscal. É nesse sentido que serão analisados, por exemplo, se o excesso de arrecadação é meio idôneo para compensação para renúncias de receitas. Não será objeto de investigação, por exemplo, possível inconstitucionalidade de dispositivos ofensivos ao princípio federativo.

Buscou-se, inicialmente, apontar as linhas gerais sobre os principais aspectos econômicos que influenciaram a gestação da LRF. Em estrita correlação com o tema aqui analisado, vê-se que a discussão em relação à utilização dos excessos de arrecadação como medida de compensação de renúncia de receita não pode olvidar a mudança de política fiscal, sobretudo em face dos fins (teleologia) almejados pelo Estado.

³¹ MARTINS, op. cit., p. 377-378.

A partir de agora, serão analisados a renúncia de receita e o excesso de arrecadação. Quanto ao excesso de arrecadação, buscar-se-á deixar claro que não pode ser considerado como medida de compensação para renúncia de receita tributária.

4 A RENÚNCIA DE RECEITA NA LRF

A hipótese do presente trabalho é que o excesso de arrecadação não é meio de compensação de renúncia de receita. Assim, é importante, preliminarmente, a definição do que vem a ser renúncia de receita.

Inicialmente, importante a transcrição do Capítulo III da LRF, que cuida da receita pública, englobando também a Renúncia de Receita:

Capítulo III

Da Receita Pública

Seção I

Da Previsão e da arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memorarias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da renúncia de receita

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 condições, 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.

Nesse sentido, para se compreender, por exemplo, a renúncia de receita, é importante ter em mente o que seja receita pública. Osvaldo Maldonado Sanches a conceitua como:

Conjunto de recursos que o Estado e outras pessoas de direito público auferem, de diversas fontes – a partir de autorizações constitucionais e de leis específicas -, com vistas a fazer frentes às despesas decorrentes do cumprimento de suas funções (produção de bens ou serviços de interesse das comunidades e execução das tarefas políticas e de organização econômica a seu cargo). Segundo os sistemas de classificação da receita adotados nos orçamentos brasileiros há mais de trinta anos (antes disso ela era classificada em Ordinária e Extraordinária), sua principal classificação é a ECONÔMICA, onde estas são classificadas em CORRENTES e de CAPITAL. As primeiras (Correntes), são constituídas pelas receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria), patrimoniais (aluguéis, juros, dividendos e diversas), industriais (renda líquida de serviços prestados por autarquias ou empresas públicas), contribuições (seguridade social, de interesse profissional ou ações compensatórias) diversas e transferências de pessoas de direito público e privado (para atender despesas correntes). (...) ³²

No que toca ao presente estudo, far-se-á um corte semântico. Adotar-se-á, para fins de análise, o conceito de receita pública tributária, incluída na esfera da receita corrente derivada.

³² SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 1997, p. 217.

É esse o próprio sentido direcionador previsto no *caput* do art. 11 da LRF no que concerne a responsabilidade da instituição, previsão e a efetiva arrecadação das espécies tributárias.

Verifica-se também que a própria Lei n. 4.320, de 1964, ao abrir o Capítulo referente à receita conceitua, por exemplo, o que vem a ser o tributo, nos seguintes termos:

Art. 9º Tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

É o art. 11 da 4.320, *caput* e seu § 1º, que informa que as receitas tributárias estão inseridas no conceito de receitas correntes, que são aquelas que não “aumentam apenas o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que tendem a se exaurir no decorrer do período coberto pela lei orçamentária anual em razão de sua utilização para a cobertura de despesas correntes”.³³

Já em relação ao tema renúncia de receita, nota-se que esse é tratado na Seção II do Capítulo III da LRF, que trata da receita pública.

No tocante à renúncia de receita no âmbito da LRF, Weder de Oliveira resume assim o art. 14:

Em síntese bem contida e imperfeita, o art. 14 da LRF constitui um conjunto de regras direcionadas ao processo de proposição, discussão e aprovação de atos legislativos (projetos de lei e medidas provisórias) referentes à concessão de benefícios tributários.

Esse conjunto de disposições visa, precipuamente, alcançar a neutralidade orçamentária nas decisões de alterações na legislação tributária, dar transparência e incluir no processo de planejamento fiscal-orçamentário o debate sobre a concessão ou ampliação de benefícios tributários.

Resumidamente, a concessão de benefícios tributários dos quais decorram renúncia de receita depende de: (1) apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, (2) demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, *ou*, se não for observada essa condição, (3) implementação de medidas de compensação da renúncia de receita, por meio de aumento de tributos.

Ou a proposta de concessão ou ampliação de benefício é prévia e expressamente considerada na estimativa de receitas quando da elaboração ou apreciação do projeto de lei orçamentária anual, ou concomitantemente à apresentação da proposta, deverão ser apresentadas medidas de

³³ SANCHES, 1997, p. 218.

compensação, caso em que a concessão somente entrará em vigor após serem implementadas essas medidas compensatórias.³⁴

É claro que a renúncia de receita constitui-se em benefício tributário. Para os fins propostos no presente trabalho, revela-se importante a ideia de neutralidade orçamentária, mormente nos casos em que se acionam as medidas de compensação previstas no art. 14 da LRF, no caso específico sobre a possibilidade de utilização de excessos de arrecadação como medida de compensação para renúncia de receita.

Weder de Oliveira ainda informa que a origem do art. 14 da LRF, bem como dos artigos 17 e 24, é o modelo *pay-as-you-go* (*paygo*) do processo orçamentário norte-americano. Assim, o modelo *paygo* brasileiro foi resultado da incorporação da lógica do processo *paygo* do BEA (*Budget Enforcement Act*). Informa, ainda, o autor, que “esses artigos formam um conjunto de normas que constitui a inovação mais substancial da LRF, sem paralelo na experiência legislativa e orçamentária brasileira”.³⁵

Buscando resumir o processo *paygo* americano, o mesmo Weder de Olivera teceu as seguintes notas:

O processo *paygo* definido no *Budget Enforcement Act* foi desenhado para restringir futuras decisões orçamentárias do Congresso e do Presidente. Os procedimentos do *paygo* aplicavam-se às legislações sobre receitas e despesas obrigatórias. Qualquer programa novo ou proposta de expansão de programa mandatário (ou obrigatório) já existente ou redução de tributos (inclusive ampliação de benefícios tributários) requeria que o respectivo aumento de despesa ou redução de receita fosse compensado por um aumento em outras receitas ou por uma redução de despesas com programas mandatários, ou ambos.

O *paygo* não requeria compensação de aumento de despesas com programas mandatários ou de redução de receitas decorrentes de inflação, recessão, crescimento do número de beneficiários ou de qualquer outro fator externo que afetasse os programas mandatários e as receitas arrecadadas segundo as leis vigentes. Nem requeria que cada projeto de lei que dispusesse sobre despesas obrigatórias ou receitas fosse neutro do ponto de vista do déficit orçamentário. Somente o efeito líquido de todas as legislações dessa natureza aprovadas durante a sessão legislativa deveria ser compensado. E, muito importante enfatizar, conforme diz Allen Schick, ‘o Congresso não podia usar um aumento nas receitas resultantes de melhoria nas condições econômicas para compensar perda de arrecadação derivada de modificações na legislação’.³⁶

³⁴ OLIVEIRA, 2013, p. 33.

³⁵ *Ibid.*, p. 852-853.

³⁶ *Ibid.*, p. 855.

Para os fins do presente trabalho, no que toca à renúncia de receita, observar-se-á que este mecanismo “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 condições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF.

Discute-se na doutrina se o rol das espécies arroladas no § 1º constituem as únicas possibilidades de renúncias de receita ou se há abertura semântica para a inserção de outras espécies. Do ponto de vista normativo, a discussão gira sobre se o intérprete deve interpretar tal dispositivo de maneira cerrada (*numerus clausus*) ou se o tipo é aberto, comportando outros tipos de renúncias. A esse respeito voltaremos a atenção adiante, não se olvidando a inspiração no sistema *paygo* americano.

A LRF trabalha com vários conceitos consolidados em outros dispositivos constitucionais e legais. A receita pública é referenciada na LRF para a caracterização da responsabilidade fiscal. Assim, os dispositivos concernentes à receita pública e a concessão de renúncia de receita devem estar sempre em consonância com os objetivos da própria LRF.

Cumprir informar que não serão analisados estritamente os conceitos dos mecanismos de renúncia de receita contidos no § 1º do art. 14 da LRF.

Importante frisar, entretanto, que a LRF não define a renúncia de receita, mas informa que nos casos de “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita” deverão ser obedecidas várias regras formais e compensatórias.

Régis de Oliveira, em seu “Curso de Direito Financeiro”, ao analisar a LRF, dispendeu as seguintes linhas sobre a renúncia de receita:

O normal de qualquer governante é que diligencie o recebimento de todas as receitas. Com elas é que se podem atingir as metas a que se propôs e prestar bons serviços à coletividade a que deve servir. Ocorre que, por razões políticas, até importantes, o governante é levado a abrir mão de parte de sua arrecadação para estimular outras políticas. Por exemplo, a renúncia do IPTU para um Município, em relação à instalação de indústrias em seu território, pode redundar em aumento da mão de obra, redução do desemprego, maior consumo, o que beneficiará o Município. Assim, a renúncia de receita operada através de incentivos, como o não pagamento do IPTU etc., pode significar importante passo no desenvolvimento de determinada localidade.³⁷

³⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 463-464.

Resta claro que a concessão de benefícios tributários pode ser fundamental para a consecução de políticas públicas. O mesmo autor entende que a renúncia de receita não é somente conceito de direito tributário, mas também de direito financeiro.³⁸

Por seu turno, Carlos Valder do Nascimento, na obra “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal”, ao discorrer sobre o art. 14 da LRF, expôs o seguinte pensamento:

Exprime a expressão *renúncia de receita* a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que ‘importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar’. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais.

Os incentivos fiscais, em princípio, são instrumentos de que dispõe o Poder Público para promover o desenvolvimento da economia e possibilitar o incremento de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados. Implicam redução do montante devido pelo contribuinte que ostenta a condição de beneficiário, mediante isenção, anistia, remissão e outras concessões permitidas legislativamente.³⁹

Oportuna, também, a citação da doutrina de Kiyoshi Harada sobre o instituto renúncia de receita:

A renúncia de receitas sob diferentes formas – isenção especial, remissão, redução da base de cálculo ou da alíquota, alíquota zero, concessão de crédito fiscal presumido etc. – configura um atentado aos princípios da generalidade e da universalidade da tributação. Por isso, o art. 70 da CF prescreve que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária mediante controles interno e externo abrange o exame do aspecto da renúncia de receitas.⁴⁰

Insera-se, conforme as doutrinas colacionadas, as renúncias de receita no âmbito da política fiscal mediante desonerações tributárias.

Edvaldo Brito, no artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal: Competência Tributária, Arrecadação de Tributos e Renúncia de Receita”, da obra “Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal”, tece as seguintes considerações sobre a compensação de renúncia de receita:

A compensação da *renúncia* consiste em medidas de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, de ampliação da base de cálculo e de majoração ou de criação de tributo (cf. art. 14, II). Conseqüentemente, criam-se condições para outorga de *isenções* – que é matéria tributária – que não se encontram na lei específica que é o Código Tributário Nacional.

³⁸ OLIVEIRA, Regis, 2010, p. 465.

³⁹ MARTINS, op. cit., 135-136.

⁴⁰ HARADA, op. cit., p. 267 (rodapé).

A *renúncia*, enfim, compreende, não só as *isenções*, mas também, a *anistia*, a *remissão*, o *crédito presumido*, a *alteração de alíquota*, a *modificação da base de cálculo* (cf. § 1º do art. 14), tudo isto *condicionado* à compensação supra referida, sob pena de a vigência do ato de concessão somente ocorrer quando implementadas as *medidas de compensação*.

Essas *condições* alteram o Código Tributário Nacional sem que a Lei Complementar nº 101/2000 seja específica de matéria tributária, tal como o determina o art. 146 da Constituição. São, assim, *condições* inconstitucionais. Isto porque essa lei não respeita as disposições desse Código quanto à classificação que ele faz das *isenções* em *objetivas*, *subjetivas* e *onerosas*.⁴¹

Nessa linha, as disposições sobre compensação de renúncia de receita seriam inconstitucionais por afronta ao art. 146 da Constituição Federal. Seria o Código Tributário Nacional o diploma que deveria conter tais disposições normativas. Mesmo assim, deveria ser analisada sua compatibilidade com a Constituição Federal em relação à observância, ou não, do princípio federativo. Todavia, o presente trabalho adota a presunção de constitucionalidade do dispositivo legal sobre compensação de renúncia de receita.

Marcos Nóbrega e Carlos Maurício Figueiredo enfatizam que a renúncia de receita na LRF é considerada como uma nova despesa. Seria uma despesa tributária, ensejando, assim, os mecanismos de compensação. Informam, inclusive, que esse tratamento é largamente utilizado nas finanças públicas dos Estados Unidos da América. Citam Ricardo Lobo Torres como o primeiro, no Brasil, a chamar a atenção para o conceito de “gasto tributário”, implícito na dicção do art. 14 da LRF.⁴²

Veja-se, então, o escólio de Ricardo Lobo Torres sobre a despesa e a renúncia de receita:

Importante observar que, para o equilíbrio orçamentário, torna-se necessário não só diminuir a despesa pública como também evitar as renúncias de receita.

A expressão ‘renúncia de receita’, equivalente a ‘gasto tributário’ (*tax expenditure*), entrou na linguagem orçamentária americana nas últimas décadas e adquiriu dimensão universal pelos trabalhos de Surrey (*op. cit.*). Gastos tributários ou renúncias de receita são os mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de impostos etc).

A CF 88, nos arts. 70 e 165, § 6º, estabelece o controle sobre as renúncias de receita (vide p. 123), com o título objetivo de promover o equilíbrio

⁴¹ ROCHA (Coord.), 2001, p. 120-121.

⁴² FIGUEIREDO e NÓBREGA, *op. cit.*, p. 122.

financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) define e regula as renúncias de receita no art. 14 (vide p. 312).⁴³

Para o aludido autor, o intento normativo é a de dificultar as concessões de renúncias receitas. O intento seria o de se evitar a concessão desmedida de isenções tributárias que afetassem sobremaneira as metas de equilíbrio fiscal. Dessa feita, sob um novo marco de equilíbrio fiscal, as renúncias de receita deveriam obedecer a uma neutralidade fiscal. Adiante em sua obra especifica melhor o assunto renúncia de receita:

Há inúmeras figuras no direito financeiro que produzem os mesmos efeitos da isenção. Algumas operam na vertente da receita pública, e outras, na da despesa. O resultado econômico será o mesmo no conceder uma isenção ou qualquer outro benefício na receita, e no outorgar uma subvenção, pelo lado da despesa. As isenções foram abusivamente utilizadas em diversos países, principalmente nos Estados Unidos e no Brasil, porque permitiam camuflar a concessão, eis que a lei isencional não identifica o beneficiário; a subvenção, ao contrário, exige a identificação do favorecido. A legislação de Surrey (vide p. 194), insistiram, para o controle das finanças públicas, na necessidade de exame dos benefícios concedidos através de instrumentos da receita, que receberam o apelido de gastos tributários (*tax expenditures*). A CF 88 adotou a mesma orientação: estabeleceu a fiscalização do Tribunal de Contas sobre as renúncias de receita e sobre as subvenções (art. 70); estampou o princípio da transparência, segundo o qual o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenção, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º); deixou claro, superando as dúvidas sobre a legitimidade da Lei Complementar 24/75, que os Convênios ICMS terão por objeto as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais (art. 155, § 2º, XII, g). O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal define e regula as renúncias de receita.

As isenções têm afinidade, por um lado, em suma, com as figuras que compõem o quadro do que se convencionou chamar de renúncias de receita, despesas virtuais ou gastos tributários (*tax expenditures*). São elas, entre outras, a anistia, a remissão, o crédito fiscal ou redução do *quantum debeat*, a dedução da base de cálculo e da alíquota.

Por outro lado, na vertente da despesa, guardam grande afinidade com as restituições de tributo a título de incentivo, as subvenções e os subsídios.⁴⁴

Como se nota das lições acima colacionadas, vê-se que o Autor cita como marcos constitucionais referentes às renúncias de receita o art. 70 e o § 6º do art. 165 da Constituição Federal. O marco infraconstitucional sobre o tema renúncias de receitas (gastos tributários) seria o art. 14 da LRF (Lei Complementar). Tendo já sido citado o art. 14 da LRF, transcrevem-se abaixo os dispositivos constitucionais citados:

⁴³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário** – 16ª ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 194.

⁴⁴ TORRES, 2009, p. 312-313.

Constituição Federal

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

...

Art. 165. ...

...

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Os dispositivos constitucionais e a legislação infraconstitucional referente às finanças públicas denotam a rigidez fiscal que comanda a política macroeconômica do Estado brasileiro em termos de finanças públicas.

Contudo, em que pese ser regra a responsabilidade dos gestores pela imposição e arrecadação tributárias, as quais compõem a principal fonte de receitas públicas, não se olvida que a LRF não proíbe a concessão de renúncia de receita. No entanto, foram estabelecidas no art. 14 rigorosas condições para a sua concessão, sempre com foco no equilíbrio das finanças públicas.

Impende novamente citar Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega que, em sua visão, entendem que o “gasto tributário” faz parte daquelas ações fiscais que ocorrem à margem do orçamento público. Questionam as razões que levam os governos a utilizarem incentivos fiscais a transferências diretas e os critérios para a real identificação de um “gasto tributário”.⁴⁵

Os referidos autores afirmam que, sob a ótica fiscal, “é indiferente a concessão de incentivos fiscais para um determinado setor vis a vis o uso de subsídios ou qualquer outra forma de transferência direta de recursos”. Uma primeira hipótese seria que as renúncias de receita (gastos tributários) seriam menos transparentes, não necessitando inclusão anualmente nos orçamentos, dificultando, inclusive, sua fiscalização pelos órgãos de controle. Outra razão poderia ser a prevalência de uma política fiscal voltada para o recrudescimento do setor

⁴⁵ FIGUEIREDO e NÓBREGA, op. cit., p. 123-124.

privado em detrimento de uma política intervencionista do Estado, política que seria mais consentânea com o novo viés neoliberal em que se encontra a política econômica dos estados contemporâneos. Para os autores, isso seria uma “falácia”, porquanto, como já ressaltado, “os incentivos fiscais são os mesmos de despesas diretas”. Apontam a necessidade de maior controle por parte da sociedade quanto aos programas de incentivos fiscais. Não conseguem, contudo, informar se os programas de incentivos fiscais trazem benefícios ou custos sociais. Ademais, apontam para a árdua tarefa de mensuração dos gastos tributários, vez que não há consenso para o que deve ou não ser considerado gasto tributário, “sobretudo diante das miríades da legislação fiscal brasileira, fragmentada e complexa”.⁴⁶

Apresenta-se novamente a doutrina de Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, que assim se manifestaram acerca do critério para a definição da renúncia de receita (gasto tributário):

O grande problema que persiste na doutrina de finanças públicas é encontrar um critério único para a definição de gasto tributário, ou menos, estabelecer um consenso sobre os critérios que devem ser utilizados para considerar um determinado incentivo fiscal como gasto tributário ou mera redução de receita. No primeiro caso, teríamos um tratamento diferenciado e passível de registro orçamentário e consideração para estabelecimento de impactos fiscais da medida. No caso de meras reduções fiscais, as reduções estariam dispostas na estrutura básica do tributo.⁴⁷

Segundo esses autores, o Brasil, pelos menos no âmbito federal, utiliza um critério legal para a definição dos benefícios tributários.⁴⁸ Assim, o § 1º do art. 14 da LRF capitula que as formas de renúncia são a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, bem como outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. É a parte final desse dispositivo que abre a possibilidade de uma interpretação extensiva das modalidades de renúncia.

Para Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega “parece ser razoável” o entendimento de que as hipóteses de renúncia de receitas previstas no § 1º do art. 14 da LRF seria apenas exemplificativo, segundo os seguintes argumentos:

(...) Trata-se de interpretar a norma tendo por liame o princípio máximo da gestão fiscal responsável, que é o equilíbrio entre receitas e despesas. Logo,

⁴⁶ Ibid., p. 123-124.

⁴⁷ Ibid., p. 126.

⁴⁸ Ibid., p. 128-129.

qualquer outro benefício que corresponda a tratamento diferenciado deve ser, para fins da lei, considerado renúncia de receita.

Assim, ao entendemos que a enumeração do art. 14 é apenas exemplificativa, não podendo obscurecer entendimento de que outras práticas do Poder Executivo com o fito de atrair investimentos possam ser consideradas como renúncia de receitas. Adotamos, então, uma interpretação mais ampla, abrindo espaço para pesquisar na doutrina financeira as raízes da questão, a gênese do fenômeno das renúncias de receitas.

Logo, a busca do conceito de renúncia de receitas não deve se esgotar naquele dado pela norma legal, consistindo apenas um indicativo para o intérprete. (...)⁴⁹

Nota-se que para as hipóteses de renúncias de receitas há uma tendência de se interpretar extensivamente o § 1º do art. 14 da LRF. Entretanto, em relação às hipóteses de compensação do inciso II do art. 14, o TCU no Acórdão n. 747/2010 entende que as hipóteses ali tratadas são exaustivas não se admitindo interpretação extensiva. Essa discussão será retomada na parte conclusiva deste trabalho, mormente tende em vista a hipótese da não possibilidade de utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação de renúncia de receita.

Para os fins propostos nesta monografia, adota-se metodologicamente, conforme a doutrina de TORRES e outros, que, do ponto de vista meramente conceitual, há uma equivalência entre o conceito de renúncia de receita e o de gasto tributário ou *tax expenditure* (conceito inclusive adotado pelo TCU).

⁴⁹ Ibid., p. 113.

5 O EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

A Lei n. 4.320/64, em seu art. 43, faz referência ao excesso de arrecadação, *verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos, para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de **excesso de arrecadação**;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º **Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.**

Grifa-se

Nos termos do citado dispositivo legal (inciso II do § 1º), o excesso de arrecadação seria fonte de recurso para a abertura de créditos suplementares e especiais. Assim, a receita arrecadada, não prevista, poderia ser utilizada para a realização de gastos públicos.

Em seu Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, Osvaldo Maldonado Sanches assim definiu o Excesso de Arrecadação:

Nos termos do que estabelece o art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64, '*Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo (fundamentar a abertura de créditos adicionais), o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda a tendência do exercício*'. Embora a norma se ache redigida de forma singela, não é suficientemente clara, resultando numa série de problemas para a sua aplicação. O primeiro destes é o da determinação do referencial a ser adotado para tal apuração: excesso na receita total da entidade ou excesso numa rubrica em particular? O segundo, o da definição do procedimento técnico a utilizar para determinar a 'tendência do exercício'? O terceiro, como tratar as operações de crédito realizadas? A legislação sobre créditos adicionais não regula nenhuma dessas situações. (...)⁵⁰

⁵⁰ SANCHES, op. cit., p. 108-109.

Foram apontados, segundo a lição supra, problemas para a correta determinação do que seja o excesso de arrecadação.

Ao comentar o dispositivo legal sobre o excesso de arrecadação (Lei n. 4.320), J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis advertem o seguinte:

É o caso de chamar-se a atenção para a técnica de estimativa de receita, assunto estudado nos comentários do art. 30 desta lei. O procedimento de subestimar a receita para obter excesso no decorrer do exercício, além de ser desonesto, é perigoso, podendo gerar compromissos acima das possibilidades financeiras da entidade. Quando há um planejamento bem feito da receita e da despesa, tais atitudes não são necessárias, tanto mais que com o orçamento-programa, como já dissemos, a tendência é o desaparecimento dos créditos especiais.

É importante observar que se trata não só de bem estimar a receita, mas também de acompanhar a sua obtenção, a fim de que seja conhecido o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, o que pressupõe a existência ou a necessidade de acompanhamento técnico da execução financeira do orçamento.

A lei mais longe e permite considerar a tendência do exercício. Tendência é o que se apura em cálculos que a Estatística ensina a fazer. Não podemos aqui descrever tais processos, mas existem bons compêndios de Estatística e sua metodologia é ensinada nos cursos de Contabilidade, de Economia, de Administração, exatamente para isto.⁵¹

A lógica seria que o excesso de arrecadação é fruto de erro não intencional quando da estimativa da receita. Nada mais natural que essa receita pudesse ser utilizada na cobertura de créditos suplementares e especiais. Entretanto, busca-se comprovar que o excesso de arrecadação não pode ser considerado como meio idôneo para compensação de renúncia fiscal.

⁵¹ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 28ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 97-98.

6 AS DECISÕES DO TCU

Já foi explanado que o § 1º do art. 14 da LRF estabelece que a renúncia de receita dá-se por: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, majoração ou a criação de tributo ou contribuição, excetuando-se dessa previsão as alterações de alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da CF, bem como no caso dos cancelamentos de débitos cujos montantes sejam inferiores aos custos de sua cobrança, conforme previsão do § 3º do art. 14 da LRF.

Como já visto, o art. 14 da LRF é que estabelece as condições para a concessão de benefício tributário. Como regra geral, deve haver a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício em que iniciar a vigência bem como nos dois seguintes.

Nesse sentido, visa-se à interpretação do inciso II do art. 14 da LRF, que informa que, além do disposto no *caput* do artigo, não observada a hipótese do inciso I, a renúncia deve “estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

O Tribunal de Contas da União – TCU ao analisar o Processo n. 015.052/2009-7 proferiu o Acórdão n. 747/2010. O relator foi o Ministro Augusto Nardes. No referido processo, entre outros assuntos, foi analisada a sistemática de concessão de benefícios tributários e a questão da utilização de excesso de arrecadação medida compensatória. Em sua conclusão, a respeito da exegese e aplicação do inciso II do art. 14 da LRF, o Ministro do TCU assim se posicionou:

(...) O exame dos benefícios tributários concedidos com base nesse inciso, em 2008, revelou que o Poder Executivo utilizou como medida de compensação tanto o excesso de arrecadação apurado no período como ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública, o que contraria o disposto na LRF. Isso porque **a listagem de medidas compensatórias que consta do inciso II é exaustiva, não cabendo interpretação extensiva para incluir outros instrumentos de compensação da renúncia de receitas.** (...) ⁵²
Grifa-se

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo n. 015.052/2009-7. Acórdão n. 747/2010. Publicado no D.O.U., em 16 de abril de 2010, p. 17.

A decisão é bastante clara. Veda a utilização de quaisquer instrumentos de compensação de renúncia de receita que não sejam os previstos no inciso II do art. 14.

Assim, para o TCU o excesso de arrecadação não é meio lícito para compensação à renúncia de receita, conforme o disposto do inciso II do art. 14 da LRF. Para o Tribunal de Contas, as hipóteses de compensação do inciso II são exaustivas, não comportando outras possibilidades de compensação.

A título de informação, na parte introdutória do Processo, o TCU adotou o conceito de “gasto tributário” – *tax expenditure* -, conforme as definições de Stanley S. Surrey, já citado no presente trabalho.

Houve pedido de reexame da decisão do TCU. O Tribunal então exarou o Acórdão n. 3437/2012 que negou provimento ao recurso apresentado. Além de negar o recurso ainda decidiu que se “considere como excesso de arrecadação a diferença apurada entre as novas reestimativas de receita e aquelas constantes da lei orçamentária anual”. Além do mais, houve reforço da tese de que o administrador público deve agir *secundum legem*, não se admitindo ações *contra legem* ou *praeter legem*, citando lição de Michel Stassinopoulos, transcrito por Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 101).⁵³

Nos termos do Acórdão n. 747/2010, pode-se afirmar que o TCU entende que não há abertura semântica no inciso II do art. 14 da LRF quanto à possibilidade da utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação de renúncia de receita. Confronta, por exemplo, com a abertura semântica do § 1º, que permite a inclusão de outros benefícios tributários no conceito de renúncia de receita. Ademais, entende que a Lei n. 4.320 já deu o devido tratamento quanto à possibilidade da utilização do excesso de arrecadação, consentâneo com o equilíbrio das finanças públicas. Afirma também que a utilização do excesso de arrecadação deve observar a finalidade dos recursos a que pertence, conforme leitura do inciso IV do art. 167 da CF. Em reforço, cita também o art. 8º da LRF para deixar claro que “há uma restrição constitucional e legal para a utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação a desonerações tributárias”⁵⁴.

O Governo Federal, por seu turno, entende que não é taxativo o rol de medidas de compensação previstos no inciso II do art. 14 da LRF.

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 747/2010. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/8/2014.

Citem-se, por exemplo, como arcabouço jurídico utilizado pelo Governo Federal o Parecer n. 2.917/07 da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CTA da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Esse parecer, no que tange ao inciso II do art. 14 da LRF, corrobora a tese da Receita Federal sobre a possibilidade de utilização de excessos de arrecadação como medida de compensação a renúncia de receita, atendidos os demais requisitos legais.

Entende a PGFN que o inciso II do art. 14 da LRF deve ser interpretado teleologicamente. Parte a PGFN do conceito de gasto tributário (*tax expenditure*), utilizado pela RFB, para interpretar as disposições do art. 14 da LRF, veja-se:

(...)

11. O art. 14 da LRF disciplina os gastos tributários com base em duas situações ideal-típicas. Na primeira, constante do inciso I, o proponente deve demonstrar que a renúncia já está incorporada à estimativa de receita constante da lei orçamentária e que é compatível com as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Tal situação ideal-típica, então, corresponde ao contexto em que o gasto tributário, embora conceitualmente sendo considerado uma ‘renúncia de receita’, não irá implicar qualquer risco de desequilíbrio nas contas públicas, porquanto já constava do planejamento subjacente à própria elaboração do orçamento.

12. Na segunda, prevista no inciso II do art. 14 da LRF, o gasto tributário não constava do planejamento orçamentário, no ano de sua entrada em vigor e nos dois subsequentes, obrigando, assim, o proponente a inserir, na própria proposta de lei instituindo o gasto, medidas compensatórias no texto da lei, a saber, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ainda em relação a esse segundo caso de instituição de gasto tributário não previsto no planejamento orçamentário, cabe mencionar a regra do § 2º do art. 14, segundo a qual o gasto tributário só poderá vigorar quando implementadas as medidas de compensação.

13. Não resta dúvida que a disciplina do gasto tributário constante da LRF é um marco no Direito Financeiro brasileiro. Além de incorporar de modo amplo a própria noção de que certas desonerações tributárias (benefícios fiscais) voltadas à consecução de fins econômicos ou sociais devam ser consideradas como modalidade indireta de gasto público, devendo, portanto, ser tratadas de modo análogo aos dispêndios efetivos de recursos, tratou de inserir a disciplina de tais gastos no sistema de planejamento orçamentário instituído pela Constituição Federal de 1988, de modo bastante satisfatório e sistemático.

14. Isso não impede, contudo, que sejam identificadas algumas lacunas ou insuficiências no tratamento dado ao gasto tributário pela LRF. Em particular, para nos limitarmos ao tema da presente manifestação, não foi considerada a hipótese de a proposta de gasto tributário estar baseada no fato de o planejamento das receitas, tal como definido, por exemplo, no âmbito da programação financeira do Tesouro Nacional, estar aquém do potencial contributivo da economia, de tal sorte que as receitas efetivamente arrecadadas e aquelas potencialmente arrecadáveis em curto prazo tendem a ultrapassar em grau significativo o montante previsto. Senão vejamos.

15. Excluída a incidência do inciso I, no caso de gasto tributário não inserido na previsão orçamentária vigente, resta investigar se a hipótese aventada na

parte final do item anterior poderia ter guarida no inciso II. Entendemos que não, já que o rol de medidas de compensação inclui tão-somente aumento de tributo, o que, em uma hipotética conjuntura na qual o motivo para a adoção de novos gastos tributários é exatamente o excesso de arrecadação, não faz o menor sentido.

16. Tal omissão é ainda mais injustificada, na medida em que é praticamente a única hipótese em que o gasto tributário não previamente planejado pode ser instituído de modo economicamente racional, inclusive do ponto de vista de uma adequada política tributária. Isto porque, combinando-se a regra do inciso II com a do § 2º do art. 14 da LRF, a única alternativa possível seria a de se compensar, no primeiro ano de vigência do gasto, a renúncia fiscal com aumento de tributos regulatórios ou contribuições, o que não é desejável. Como se sabe os chamados tributos regulatórios (mencionados no inciso I do § 3º do próprio art. 14 da LRF) têm como principal função no sistema tributário de servir de instrumento na economia, sendo esta, inclusive, a única razão para que não vigore em relação aos mesmos o princípio da anterioridade tributária. As contribuições, por sua vez, são tributos que têm destinação específica, não sendo, portanto, adequadas, a não ser em nível macroeconômico, para a compensação de gasto tributário referente a impostos.

17. Destarte, devemos concluir que, à luz do tratamento dado pelo art. 14 da LRF, o gasto tributário não planejado previamente só pode ser instituído para o ano seguinte, sob pena de ter de ser compensado por medidas tributárias de duvidosa qualidade, senão francamente indesejáveis. Tal não nos parece ser a intenção da lei. É bem mais razoável se entender que a lei foi omissa, mas não proibiu que eventuais excessos de arrecadação fossem utilizados, no primeiro ano de vigência de gasto tributário não previamente planejado, como fonte de compensação da respectiva renúncia fiscal, adotando-se para os anos vindouros as providências do inciso II ou II, conforme o caso.

18. Tal saída, em nosso ver, é perfeitamente compatível com a filosofia subjacente ao próprio conceito de gasto tributário, tendo em vista que, em um contexto no qual haja excesso de arrecadação, nos termos definidos acima, tanto se pode aumentar os dispêndios efetivos, quanto se utilizar os recursos excedentes para, por assim dizer, financiar desonerações tributárias destinadas a fins de política econômica ou social. Com a virtual exclusão do gasto tributário não previamente planejado, conforme argumentado acima, estar-se-ia, na prática, obrigando o administrador a gastar propriamente dito o tributo arrecadado em excesso, quando, em especial em um quadro de elevada carga tributária e incontestáveis ineficiências na gestão pública, poderia ser muito mais eficiente e eficaz se utilizar tais excedentes com gastos tributários.

19. Pelo exposto, nos posicionamos favoravelmente à tese esposada pela RFB, no sentido de que a utilização de excesso de arrecadação para a compensação de gasto tributário, no primeiro ano de instituição deste, não contraria o art. 14 da LRF, teleologicamente interpretado, desde que cumpridos os demais requisitos, especialmente no que tange aos anos seguintes.⁵⁵

O Governo Federal defende que a LRF foi omissa, mas não vedou a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação. Aponta que é mais lógico e de acordo com o

conceito de “gasto tributário” a possibilidade dessa utilização. Ficaria obrigado o Governo a utilizar o excedente de receita em uma despesa orçamentária, frustrando, assim, a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação para concessão de benefícios fiscais.

No Parecer PGFN/CAT n. 2456/2012, de 12 de abril de 2012, acerca da consolidação da CAT/PGFN, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, assentou-se o seguinte:

Quanto à possibilidade de utilização de outras formas de compensação da renúncia de receita além das expressamente previstas no inciso II do art. 14, a matéria não está pacificada, a depender do julgamento do Processo 015.052/2009 pelo Tribunal de Contas da União. Ademais, é de se ressaltar o entendimento de pareceres desta CAT (cf. itens 190 a 193 deste parecer) e da CAF (PGFN/CAF/NºS 2917/2007 e 2589/2009), que admitem o excesso de arrecadação como instrumento de medida de compensação.⁵⁶

O citado parecer PGFN/CAT n. 2456/2012 foi posterior ao Acórdão TCU n. 3437/2012. Nesse acórdão foram transcritos argumentos da União em favor da interpretação teleológica do inciso II do art. 14 da LRF, assim resumidos pelo TCU:

(...)

Argumentos (peça 9, p. 59-63)

22. A União, após a última análise de mérito desta Secretaria (peça 9, p. 40-57), apresentou esclarecimentos adicionais, por intermédio da Advocacia-Geral da União, na qualidade de interessada. Após contextualização fática do assunto, a recorrente discute o fenômeno da *mutatio legis* na interpretação que envolve a matéria objeto do recurso.

23. Sustenta que a Lei pode ser alterada, mesmo mentendo incólume o texto, tendo em vista modificações no contexto social e econômico por que passa o País e a sociedade, o que se denomina *mutatio legis*.

24. Argumenta que não há como restringir a interpretação e a aplicabilidade de uma Lei sem que se considere o momento histórico em que ela será interpretada e aplicada. Com isso, alega que a interpretação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF pode ser atualizada em razão das modificações econômicas e fiscais ocorridas desde sua edição em 2000.

25. Informa que a Lei Complementar 101/2000 estabelece normas sobre finanças públicas, com foco na responsabilidade na gestão fiscal. Destaca que, no período no qual foi publicada essa norma, posterior à estabilização econômica do país, o Brasil passava por déficits substanciais, dívida pública crescente e a situação financeira insustentável dos Estados-membros, levando-os a inúmeras renegociações de dívidas.

26. Ressaltam que, nas reuniões com a equipe técnica do TCU, levantou-se a ideia de interpretar a Lei com respeito ao contexto em que ela tem sido aplicada, não sendo possível, no momento, aplicar a literalidade do texto, como no contexto de edição da norma. Aduz que isso poderá afastar a

⁵⁵ Parecer PGFN/CAT n. 2.917/2007, de 21 de dezembro de 2007.

⁵⁶ Parecer PGFN/CAT n. 2.456/2012, de 12 de abril de 2012. Acessado em <http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/24562012>, em 12 de junho de 2014.

aplicabilidade do dispositivo e/ou causar prejuízos à administração da política econômica.

27. Lembra que, no momento da elaboração e aprovação da LRF, a credibilidade da política econômica brasileira era altamente questionada no mercado internacional, provocando grandes ataques especulativos à moeda. Nessa classificação de risco, a recorrente entende o porquê de os legisladores terem sido extremamente rigorosos com a busca do equilíbrio fiscal, restringindo a liberdade do gestor, impedindo compensações de reduções de receita com reduções de despesa e vice-versa.

28. Assevera que, uma vez tendo alcançado o equilíbrio fiscal e considerado que a LRF foi concedida mais para busca-lo do que para mantê-lo, a interpretação restritiva da Lei se torna descolada da realidade na qual a política fiscal é uma das bases para o País ter alcançado o grau de investimento atribuído pelas principais agências classificadoras de risco.
(...)⁵⁷

Assim, na seara do Governo Federal, o excesso de arrecadação seria hipótese de compensação a renúncia de receita, considerando-se o fenômeno da *mutatio legis*. Afastar-se-ia, pois, a interpretação meramente literal para a consecução de interpretação teleológica do dispositivo, tendo em vista a mudança fática no contexto do equilíbrio fiscal brasileiro.

O fim pretendido pela LRF já teria sido alcançado. A sua normatividade em termos restritivos já não tem razão de existir. Ela só teria sentido em um ambiente de desequilíbrio fiscal. Chega-se até criticar o excessivo rigor de suas disposições ao tempo de sua aprovação.

Ressalte-se, novamente, a importância do Processo n. 015.052/2009-7, que deu origem ao Acórdão n. 3.437/2012 do TCU. Nesse acórdão foram reiterados os argumentos contidos no Acórdão n. 747/2010 e rechaçados os novos argumentos colacionados pelo Governo Federal.

Da leitura do Acórdão n. 3.437/2012 pode-se afirmar que a posição do TCU denota que⁵⁸:

- há o indeferimento quanto à matéria de fundo;
- não se verifica o fenômeno da *mutatio legis*, porquanto atuais as balizas que fundamentaram a edição da LRF;

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

- impossibilidade de renúncia de receitas por meio de utilização de excesso de arrecadação, uma vez que não há previsão legal, bem como não se mostra afastada a situação de risco que ensejou a edição da LRF;
- toda a análise do TCU sobre o tema está envolto em contexto de interpretação restritiva, porquanto a própria natureza das questões impõe esse tipo de análise;
- sendo o Governo Federal parte fundamental da Administração Pública, deve ele observar o princípio da legalidade estrita, princípio também que informa a atuação do próprio TCU;
- a LRF preocupa-se com a efetiva entrada de receitas públicas, mormente em face da necessidade de realização das despesas públicas (Art. 11 da LRF e LDO);
- as regras de renúncia de receitas são rígidas, denotando também a importância do planejamento estatal para as renúncias de receita (art. 14 da LRF);
- é de natureza excepcional a concessão de renúncia de receita, demandando interpretação literal, sendo a tributação a regra (Art. 111 do CTN, doutrina e jurisprudência).

O TCU informa que o Governo Federal aponta outras razões para se afastar a mera interpretação literal do inciso II do art. 14 da LRF. Nesse sentido, a utilização do excesso de arrecadação, por exemplo, do ponto de vista econômico seria mais eficaz do que as medidas previstas no próprio inciso II, uma vez que a não utilização do excesso de arrecadação teria o condão de, necessariamente, provocar um aumento da carga tributária, o que seria indesejável do ponto de vista econômico e social. O Governo Federal traz à consideração a teoria da Curva de Laffer. Segundo o Governo, os efeitos econômicos negativos de aumento da carga tributária reforça seu argumento em favor da utilização do excesso de arrecadação, deixando o país em uma posição no interior da Curva de Laffer. Vislumbra o Governo, assim, que os mecanismos do inciso II, além de não garantirem a compensação em termos de receita tributária, não impedem a utilização de outros meios mais eficazes de equilíbrio fiscal. O Governo sustenta também que a utilização dos tributos de natureza regulatória não teria eficácia do ponto de vista fiscal.⁵⁹

Segundo os economistas Paul Samuelson e Wilhan Nordhaus, a Curva de Laffer “ilustra a relação entre as receitas fiscais e as taxas de impostos”. Segundo esses economistas, “Na curva de Laffer teórica, à esquerda, a receita máxima obtém-se com a taxa de imposto de

⁵⁹ É o que se depreende da leitura do Acórdão TCU n. 3.437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

50%. Ao reduzir as taxas de imposto de A para B, as receitas aumentam ainda que as taxas dos impostos diminuam”.⁶⁰

Quanto a esses aspectos, o TCU, por falta de demonstração fática do Governo, posiciona-se no sentido de não reconhecer a tese de aumento da carga tributária em face da utilização dos meios de compensação previstos na LRF. Indica certa contradição do Governo, que informa a ineficácia das medidas de compensação para depois demonstrar a elevação da carga tributária. Reforça o TCU que todas essas considerações devem ser levadas em consideração ao tempo em que o Governo deve propor sua política fiscal. As medidas previstas no inciso II são de natureza excepcional, devendo ser utilizadas somente quando houver falha no planejamento do Governo. Eventual aumento da carga tributária pode ser atribuído, assim, à falta de planejamento do Governo. A apresentação da teoria da Curva de Laffer, além de ser uma teoria, não pode ser parâmetro argumentativo, porquanto não se tem conhecimento de que o Governo Federal utiliza mecanismos de análise baseadas em um nível ótimo de tributação. Entende também o TCU que os tributos regulatórios também podem ser utilizados eficientemente para se atingir fins fiscais.⁶¹

O Ministro-Relator, Valmir Campelo, em que pese aos argumentos das áreas técnicas, vislumbrou a possibilidade de utilização de arrecadação nos casos em que se verificar grave crise internacional. O Ministro-Revisor entendeu não ser também possível a utilização nessa hipótese, porquanto não pode o intérprete ampliar o alcance da lei além das hipóteses por ela traçadas, cabendo ao Poder Legislativo proceder às alterações que a realidade econômica demanda.⁶² Dessa feita, a decisão no Acórdão n. 3.437/2012 alinha-se à decisão proferida no Acórdão n. 747/2010.

Assim, para o TCU o rol de hipóteses de compensação previsto no inciso II do art. 14 da LRF é taxativo, não comportando interpretação extensiva.

⁶⁰ SAMUELSON, Paul. A; NORDHAUS, Willian D. Economia. Décima Quarta Edição. Tradução Elsa Nobre Fontana e Jorge Pires Gomes. MacGraw-Hill: Portugal, 1992. P. 385.

⁶¹ É o que se depreende da leitura do Acórdão TCU n. 3.437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

⁶² É o que se depreende da leitura do Acórdão TCU n. 3.437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

7 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS

Na presente Seção serão colacionadas algumas posições doutrinárias sobre o tema.

Em reforço à tese do TCU, no artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal: Os Avanços e Aperfeiçoamentos Necessários, da obra *Gasto Público Eficiente: Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*”, onde foram compilados artigos de Amir Khair, José Roberto R. Afonso e Weder de Olivera, foi analisado especificamente a situação fática de excessos de arrecadação, a possibilidade de redução da sonegação e a melhoria da atividade econômica como meios de compensação de renúncias de receitas, chegando à conclusão que esses não atendem ao disposto no inciso II do art. 14 da LRF, sob o seguinte argumento: “O fato é que nos casos mencionados acima não houve um planejamento integrado e concomitante, contemplando a elaboração da proposta orçamentária e a antevisão de concessão de benefícios tributários”.⁶³

Seriam meios utilizados para “driblar” os dispositivos da LRF. Afirma-se que “Na prática o processo não vem sendo cumprido ou, quando, em muitos casos, afirma-se que está sendo cumprido, isto se faz mediante interpretações que nulificam seu poder de aperfeiçoamento do planejamento e transparência na concessão de benefícios tributários”.⁶⁴ É de se destacar que os mesmos autores parecem apontar que os superávits primários aliados a constantes ganhos em arrecadação parecem ser o mote para que os organismos oficiais busquem o elastério hermenêutico da LRF. Nesse sentido, tendo como fim último a estabilidade fiscal, não estariam comprometidos os objetivos legais.

Weder de Oliveira, mais especificamente, entende que a ocorrência de excesso de arrecadação como fonte compensatória seria uma espécie de “cumprimento aparente do art. 14”. Assim, fulmina o autor:

A LRF é taxativa, no inciso II do art. 14, sobre a forma como deverá ser promovida a compensação tributária: por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Não admite compensação dos efeitos da concessão do benefício tributário por meio de excesso de arrecadação.

...

Do ponto de vista semântico, excesso de arrecadação não constitui “medida de compensação”, não é ação ativa de inovar o ordenamento jurídico. Não é

⁶³ MENDES, Marcos (Org.). *Gasto Público Eficiente: Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: TopBooks, 2006, p. 287.

⁶⁴ MENDES (Org.), 2006, p. 286.

possível dar essa extensão a essa expressão. Quando muito, poder-se-ia dizer que a concessão do benefício não acarretaria prejuízos ao cumprimento da meta fiscal em virtude de estar ocorrendo excesso de arrecadação, o que nada tem a ver com o disposto no inciso II. E somente poderia se afirmar tal conclusão se houvesse algum sistema, em pleno funcionamento, que garantisse controle insofismável sobre o uso do excesso de arrecadação.

Na medida em que a fiscalização sobre a aplicação do art. 14 começa a revelar a inconsistência de muitos dos argumentos apresentados para demonstração de cumprimento da LRF, tenderá a se tornar cada vez mais difícil valer-se desses argumentos e evitar a fiel e indesejada observância do sistema de controle que a LRF instituiu.

Esse sistema é rigoroso demais para nossa cultura política. É tecnicamente muito complexo para o atual estágio de amadurecimento técnico de nossas Casas Legislativas.

Portanto, é bastante provável que mais cedo ou mais tarde, se pressionados, os Poderes Executivos procuraram buscar respaldo legislativo ou nos tribunais de contas para interpretações, as quais, ainda que ao custo de desfazer por completo o sistema de controle do art. 14, possam eliminar dificuldades jurídico-normativas para a concessão de benefícios tributários, especialmente em momentos de baixo crescimento econômico, quando desonerações tributárias se apresentam como instrumento de retomada da atividade econômica.

Se tivesse que ser admitido o excesso de arrecadação como ‘medida de compensação’, haveria que ser implantado, previamente, sofisticado sistema de controle do uso desse excesso, apto a garantir sua utilização para compensação da renúncia, para que tal artifício pudesse ter alguma possibilidade de eficácia real e qualificar-se como argumento razoável e legítimo, em vez de corresponder tão somente a argumento vazio de efetividade.⁶⁵

Em complemento a seu argumento, Weder de Oliveira cita o § 3º do art. 43 da Lei n. 4.320/64, que informa que “Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”.

Assim, se o excesso de arrecadação fosse meio idôneo para compensação de renúncia de receita, deveria haver um sistema de controle eficaz para o controle de sua utilização. A não existência de um mecanismo de controle reforça ainda mais a não possibilidade de utilização desse meio como medida de compensação.

Veja-se também a posição de Jaqueline Lara Somavilla e Paulo Henrique Bese Lobato, que, no artigo “A concessão de anistias e incentivos fiscais e a importância do controle da renúncia de receita pelos tribunais de contas”, entendem não ser possível a utilização do excesso de arrecadação como meio de compensação:

⁶⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 887-888.

Assim, sob a ótica da LRF, além de considerar o interesse público justificador do ato, para que o gestor público conceda ou amplie incentivo tributário, deverá apresentar estimativa do impacto orçamentário da concessão e atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Deve comprovar, também, que o ato foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e evidenciar que a renúncia não irá afetar as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais ou, se preferir, poderá adotar medidas de compensação para contrabalançar as renúncias, tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Importante destacar que, caso o gestor opte pela adoção de medidas de compensação, deverá fazê-lo por meio das medidas listadas acima, não podendo, por exemplo, considerar o excesso de arrecadação para tanto. Os excessos ocasionados por combate à sonegação, crescimento do PIB ou por outras situações imprevisíveis e de caráter não continuado não fazem parte do rol de medidas de compensação.⁶⁶

Grifa-se

Também Angela Cristina Pelicioli entende que o rol do inciso II do art. 14 da LRF é taxativo, mas faz algumas considerações acerca da possibilidade de uma interpretação mais abrangente:

Entendo que a enumeração prevista no inciso II do art. 14 da LRF, que determina quais as medidas de compensação que deverão estar acompanhadas da renúncia fiscal, é taxativa, uma vez que elucida quais os casos em que poderá haver o aumento de receita. Os casos são elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Não posso deixar de dizer que tal dispositivo causa problemas ao administrador público. Entendo que a doutrina e a jurisprudência poderiam, mediante uma interpretação mais abrangente, incluir como compensação de renúncia de receita o próprio aumento de arrecadação de receita. Assim, por exemplo, se houver uma modificação na arrecadação por medidas de implemento, seja na fiscalização por parte das Secretarias das Fazendas ou na agilização dos processos judiciais – executivos fiscais, sob a responsabilidade da Procuradoria da Fazenda Nacional, das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios -, por meio de políticas efetivas juntamente com os poderes judiciários federal e estadual, poderíamos incluir, numa interpretação abrangente, tal situação como compensatória de renúncia fiscal.

Devemos repetir que tal situação dependeria de interpretação doutrinária e jurisprudencial, uma vez que, como já dito anteriormente, o art. 14, II, é taxativo.⁶⁷

Grifa-se

⁶⁶ LARA, Jaqueline Somavilla; LOBATO, Paulo Henrique Bese. A concessão de anistias e incentivos fiscais e a importância do controle da renúncia de receita pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 70, n. 1, p. 65-78, jan./mar. 2009.

⁶⁷ PELICOLI, Angela Cristina. **Guia Prático de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: LTr, 2002, p. 113.

Como visto, entende a autora que o rol é taxativo. Todavia, defende que há razões jurídicas para que a doutrina e a jurisprudência interpretem extensivamente o dispositivo legal em comento. Entretanto, esta não é posição do TCU, como já mencionado.

Para fins didáticos, cite-se também, a apresentação da posição de Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Jr. que, em novembro de 2012, apresentou trabalho monográfico intitulado “Renúncias de Receitas e o Processo Orçamentário: Comentários ao Acórdão 747/2010 – TCU – Plenário”. Entende o autor ser possível a utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação, nos seguintes termos:

O presente trabalho corrobora do entendimento de que as medidas listadas pelo art. 14, II, da LRF são taxativas e exaustivas, não havendo hipótese de se efetuar qualquer interpretação extensiva, por mais branda que seja. **No entanto, com as devidas vêniãs, entende que, no que tange ao ‘excesso de arrecadação’, a Corte de Contas não percebeu que as medidas de compensação listadas pelo inciso II, do art. 14, da LRF, representam, todas elas, um ‘excesso de arrecadação’. Ou seja, o excesso de arrecadação não é um item da lista taxativa apresentada pelo referido dispositivo legal, mas sim, um conceito ínsito em cada uma das medidas do inciso II.**

Ora, se as medidas aumentadas ou criadas pela implementação das medidas de compensação previstas no art. 14, II, não estão contidas, por definição, na Lei Orçamentária Anual, então o efeito quantitativo por elas provocado representa, em relação à LOA aprovada, um aumento de arrecadação prevista, ou seja, um excesso de arrecadação.

Além disso, se o § 2º, do art. 14, determina que a renúncia compensada por intermédio do inciso II somente pode entrar em vigor após implementadas as medidas previstas pelo referido inciso, é de se concluir, portanto, que, nesse caso, a renúncia de receita estará sendo compensada por um excesso de arrecadação provocada intencionalmente pela implementação das medidas listadas pelo inciso II.

Isto posto, cabe questionar-se, além do excesso de arrecadação ‘intencional’ prevista pelo próprio inciso II, seria possível compensar renúncias de receitas por intermédio de excesso de arrecadação ‘involuntário’.⁶⁸

Grifa-se

Assim, de acordo com o trabalho monográfico citado, o próprio inciso II encerra hipóteses de excesso de arrecadação voluntário. A diferença positiva da previsão orçamentária e a diferença positiva na arrecadação seria hipótese de excesso de arrecadação involuntário. Nesse sentido, o TCU poderia optar por uma interpretação mais elástica do conceito de excesso de arrecadação para albergar o excesso de arrecadação involuntário.

⁶⁸ CARVALHO JR. Antonio Carlos Costa d'Ávila. Trabalho Monográfico: **Renúncias de Receitas e o Processo Orçamentário: Comentários ao Acórdão 747/2010 – TCU – Plenário**, p. 77-78. Brasília, 2012. Acessado em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2538172.PDF>, em 16 de junho de 2014.

8 PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO

A hipótese do presente trabalho é de que o excesso de arrecadação não pode ser utilizado como medida de compensação para renúncia de receita, aliando-se às decisões do Tribunal de Contas da União – TCU nos Acórdãos n. 747/2010 e 3.437/2012. Além das razões apontadas pelo TCU, bem como da doutrina colacionada, buscar-se-á apresentar outros argumentos jurídicos a favor da tese da não possibilidade de outros mecanismos de compensação de renúncia de receita, senão os previstos no inciso II do art. 14 da LRF.

Passa-se, então, à análise do inciso II do art. 14 da LRF em referência a seu âmbito normativo, seguindo o marco teórico da hermenêutica estrutural de Miguel Reale, conforme exposto na Introdução.

O art. 14 da LRF, como visto, cuida “Da Renúncia de Receita”. O inciso II desse artigo informa que as medidas de compensação dar-se-ão “por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

Vê-se que a ideia central do inciso II é que a renúncia seja compensada com aumento da receita. Em um primeiro momento, pode-se inferir que o excesso de arrecadação não se constitui necessariamente em um aumento de receita. Essa receita maior, mesmo que não detectada pelos órgãos ao tempo da elaboração do orçamento público, constitui-se em uma realidade financeira, tendo em vista o sistema tributário de referência.

Já para as hipóteses de aumento de receita enumera como aptas “a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”, apresentando *prima facie* situações taxativas para as possibilidades de aumento de receita capaz de compensar a renúncia de receita.

O excesso de arrecadação tem previsão no art. 43 da Lei n. 4.320. Naquele contexto, o excesso de arrecadação pode ser utilizado para cobertura de créditos especiais e suplementares, desde que não comprometidos. Na Lei n. 4.320, conforme o § 3º do art. 43, “Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”.

Neste momento, em relação ao excesso de arrecadação, afirma-se que não há previsão explícita no inciso II do art. 14 e que, *a contrario sensu*, o art. 43 da Lei 4.320 regula sua utilização.

No entanto, a Lei 4.320 não é taxativa quanto às possibilidades de utilização dos excessos de arrecadação, bem assim o § 1º do art. 43 parece informar que os excessos de arrecadação só poderão ser utilizados desde que não comprometidos. Já o § 4º do art. 43 informa que “Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício”.

Dessa feita, não se pode afirmar, pois, que é taxativo o rol das possibilidades de utilização de utilização do excesso de arrecadação no âmbito da Lei 4.320. Todavia, essa impressão não configura, *prima facie*, a hipótese de utilização de excesso de arrecadação para os fins de compensar renúncia de receita no âmbito da LRF.

Faça-se aqui um corte necessário. Deve-se buscar uma conclusão, para os fins do presente trabalho, que não desconsidere a presunção de constitucionalidade do dispositivo em comento. Nesse sentido, em que pese o dispositivo estar inserido em uma ordem normativa que, do ponto de vista positivista, parta abstratamente da Constituição, deve-se interpretar a norma em relação a sua posição entre a Constituição e as demais normas do sistema, levando-se em consideração sua presunção de constitucionalidade.

Nessa linha, busca-se interpretar, como sempre ressaltado, o inciso II do art. 14 da LRF para comprovar que excesso de arrecadação não se constitui em hipótese de aumento de receita para os fins de compensar renúncia de receita.

A temática sobre isenções fiscais tem também assento constitucional. Assim é que o § 6º do art. 165 da CF impõe que “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

O *caput* do art. 70 da Constituição Federal possui remissão sobre o controle e fiscalização sobre a renúncia de receita, inclusive sujeita à análise de legalidade, legitimidade e economicidade, sendo tal competência do Congresso Nacional, mediante controle interno, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Também já foi colocado que o excesso de arrecadação constitui-se, desde que não comprometidos, como fonte de recursos para a abertura de créditos suplementares e adicionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 43 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

É cediço que a referida lei foi recepcionada como Lei Complementar ao tempo da entrada em vigor da Constituição brasileira de 1988.

Impende registrar que se busca compreender o inciso II do art. 14 da LRF sobre o ponto de vista de sua gênese para, então, investigar sobre sua aplicação em seu ambiente hermenêutico. A compreensão dos momentos especulativo e jurídico, em constante correlação, interfere na correta interpretação do dispositivo em análise. Pode-se, por exemplo, se entender que razões especulativas, teóricas, possam apontar para uma mudança no campo axiológico e teleológico capaz de promover mudanças na regulamentação jurídica da matéria.

Dessa feita, deve-se entender que interpretar o inciso II do art. 14 da LRF é ter em mente que a norma, ou normas, que exsurtem no momento de aplicação está, ou estão, permeadas de valores, que se submetem à estrutura jurídica de referência, não se olvidando o caráter especulativo das finanças públicas.

Uma proposta de aplicação do disposto legal do inciso II do art. 14 da LRF passa também, pois, pela compreensão dos tipos de interpretação. Tércio Sampaio Ferraz Jr., teceu as seguintes considerações sobre os tipos de interpretação:

5.2.2. Tipo de interpretação

Vejamos agora os tipos de interpretação. Os métodos de interpretação, mormente o teleológico e axiológico, mostram-nos um esforço de integração (e de neutralização) de uma multiplicidade de valores. O *telos*, que designa os propósitos da lei e da norma em geral, refere-se, em última análise, *pars pro toto*, a todas as considerações em tese admissíveis que ficam, assim, controladas. Não obstante, há ainda espaço para decodificações ou conforme um código forte, em que se reforça o rigor da denotação e da conotação dos símbolos, ou conforme um código fraco, em que a manutenção da ambiguidade e da vaguidade pareça mais bem adequada ao reforço parafrásico do poder de violência simbólica. Conforme se decodifique, de um modo ou de outro, temos, então, interpretação *especificadora, restritiva e extensiva*.

5.2.2.1 Interpretação especificadora

Uma interpretação especificadora parte do pressuposto de que o sentido da norma cabe na letra de seu enunciado. Tendo em vista a criação de condições para que os conflitos sejam decidíveis com um mínimo de perturbação social (questão de decidibilidade), a hermenêutica vê-se pragmaticamente dominada por um princípio de economia de pensamento. Postula, assim, que para elucidar o conteúdo da norma não é necessário sempre ir até o fim de suas possibilidades significativas, mas até o ponto em que os problemas pareçam razoavelmente decidíveis. (...)

5.2.2.2 Interpretação restritiva

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os

interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. O mesmo se diga das normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva. No primeiro caso, o *telos* protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. No segundo, argumenta-se que uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza.

5.2.2.3 Interpretação extensiva

Temos, por fim, a interpretação extensiva. Trata-se de um modo de interpretação que amplia o sentido da norma para além do contido em sua letra. Isso significa que o intérprete toma a mensagem codificada num código forte e a decodifica conforme um código fraco. Argumenta-se, não obstante, que desse modo estará respeitada a *ratio legis*, pois o legislador (obviamente, o legislador racional) não poderia deixar de prever casos que, aparentemente, por uma interpretação meramente especificadora, não seriam alcançados. (...) ⁶⁹

Nas pegadas da hermenêutica estrutural de Miguel Reale e das lições de Tércio Sampaio Ferraz Jr. buscar-se-á evidenciar que o momento de aplicação da norma do inciso II do art. 14 da LRF é consequência da adoção de uma interpretação especificadora, nem restritiva nem extensiva.

O Governo sustenta que a *ratio legis* permite considerar a hipótese de utilização do excesso de arrecadação, porquanto estaria respeitado o núcleo significativo do texto da LRF, que busca o equilíbrio fiscal e sua manutenção. Ademais, vivendo o país um momento de equilíbrio fiscal, não há que se falar em rigidez para utilização de outros meios de compensação de renúncia de receita.

Na linha da lição de Ferraz Jr., pode-se inferir que no caso do inciso II do art. 14 da LRF o TCU procedeu a uma interpretação especificadora do dispositivo em comento, porquanto não houve restrição quando ao seu âmbito normativo. A consideração de que o texto comporta taxativamente as hipóteses de compensação está mais próxima de uma interpretação especificadora de que uma interpretação restritiva.

Carlos Maximiliano, por exemplo, em sua obra “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, no que concerne acerca das interpretações extensiva e estrita, traça as seguintes lições:

⁶⁹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 267-271.

224 - Embora se não trate de *processos* diferentes e, sim, de *efeitos* dessemelhantes, todavia a distinção entre *extensiva* e *restritiva* conserva importância prática: ainda convém mantê-la, desde que haja o cuidado de atribuir aos termos tradicionais significado compatível com as ideias modernas, se não preferirem substituí-los por outros mais precisos, como seriam exegese ampla e restrita, por exemplo. Realiza-se a primeira quando, em havendo dúvida razoável sobre a aplicabilidade de um texto, por extensão, ao caso em apreço, resolvem pela afirmativa; a segunda, ao verificar-se hipótese contrária, isto é, quando optam pela não aplicabilidade. Entretanto, em uma e outra emergência a escolha entre a amplitude e a estrutura depende do dever primordial de não tornar irrealizável, o objetivo da regra em apreço. Tanto a exegese rigorosa como a liberal se inspiram na letra e no espírito e razão da lei: tomam cuidado com os males que o texto se propôs evitar ou combater, e com o bem que deveria proporcionar. Não existe, portanto, preceito absoluto. Ao contrário mais do que as regras precisas influem as *circunstâncias* ambientes e o *fator teleológico*. Até mesmo depois de firmada a preferência por um dos efeitos, ainda será força aquilatar o grau de amplitude, ou de precisão; o seu apreçamento depende de sub-regras e, sobretudo, do critério jurídico do intérprete: por exemplo, as leis fiscais suportam só exegese estrita, porém as exceções aos seus preceitos, as isenções de impostos, reclamam maior rigor.

.....
 235 – X. Em regra, é estrita a interpretação de leis excepcionais, das fiscais e das punitivas.⁷⁰

Nota-se que, em relação às leis fiscais, cobra-se do exegeta um maior rigor em sua aplicação. Parece ser decorrência da seriedade que se deve ter com a coisa pública, mormente em face do papel do Estado na quadra atual do desenvolvimento das sociedades modernas. Nesse sentido, tais dispositivos legais demandariam uma interpretação estrita, muito próxima da interpretação especificadora.

Veja-se, por exemplo, a dicção do art. 111 do Código Tributário Nacional acerca da interpretação literal:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I – suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II – outorga de isenção;

III – dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

É bem verdade que a norma inscrita no inciso II do art. 14 da LRF não é norma de direito tributário, mas guarda certa correlação com esse setor do direito, sobretudo pelo fato que o direito tributário ser ramo com forte relação com o direito financeiro. No caso desse dispositivo do CTN, cuida-se de não se interpretar extensivamente as normas de isenção.

⁷⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 165-167.

O inciso II do art. 14 da LRF não cuida exatamente da norma de isenção, mas de medidas de compensação como condição de eficácia da própria norma de isenção. Sendo a própria isenção uma excepcionalidade, mais razão ainda para se entender que os mecanismos de compensação também o sejam, porquanto também dizer respeito à utilização de recursos públicos para a própria eficácia da norma de isenção.

Sobre atividade hermenêutica, também salutar a apresentação da lição de Hans Kelsen sobre “os chamados métodos de interpretação”:

Só que, de um ponto de vista orientado para o Direito positivo, não há qualquer critério com base no qual uma das possibilidades inscritas na moldura do Direito a aplicar possa ser preferida à outra. Não há absolutamente qualquer método – capaz de ser classificado como de Direito positivo – segundo o qual, das várias significações verbais de uma norma, apenas uma possa ser destacada como ‘correta’ – desde que, naturalmente, se trate de várias significações possíveis: possíveis no confronto de todas as noutras normas da lei ou da ordem jurídica.

Apesar de todos os esforços da jurisprudência tradicional, não se conseguiu até hoje decidir o conflito entre vontade e expressão a favor de uma ou da outra, por uma forma objetivamente válida. Todos os métodos de interpretação até ao presente elaborados conduzem sempre a um resultado apenas possível, nunca a um resultado que seja o único correto. Fixar-se na vontade presumida do legislador desprezando o teor verbal ou observar estritamente o teor verbal sem se importar com a vontade – quase sempre problemática – do legislador tem – do ponto de vista do Direito positivo – valor absolutamente igual. Se é o caso de duas normas da mesma lei se contradizerem, então as possibilidades lógicas de aplicação jurídica já referidas encontram-se, do ponto de vista do Direito positivo, sobre um e o mesmo plano. É um esforço inútil querer fundamentar ‘juridicamente’ uma, com exclusão da outra.⁷¹

Da lição acima apresentada, reforça-se mais ainda a necessidade uma interpretação do direito conforme uma hermenêutica estrutural. A aplicação da norma jurídica em análise depende da análise da experiência jurídica em relação ao assunto, bem como da consideração do ordenamento jurídico.

Não se nega que um dos pilares da LRF seja a busca e a manutenção do equilíbrio fiscal. Contudo, a Lei também possui outros princípios informadores, como por exemplo, o da transparência fiscal, que decorre do princípio maior da transparência, um dos marcos do Estado de Direito, inclusive na sua feição constitucional. Além do mais, a utilização dos excessos de arrecadação sem controle pode significar exatamente a burla da LRF quanto à consecução do equilíbrio fiscal.

⁷¹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito** (*Reine Rechtslehre*). Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. P. 391-392.

Ao discorrerem sobre Transparência Fiscal, Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correa Neto, no artigo “Transparência Fiscal”, da obra “Tratado de Direito Financeiro”, informam que a transparência fiscal decorre do princípio constitucional da transparência, que encontra assento nos princípios republicano e democrático, citando-se também o disposto no art. 5º, IV, XIV, XXXIII, XXXIV, *b*, e LX e, também, no art. 37, *caput*, §§ 1º e 3º, II, da CF. Especificamente sobre a transparência no tributo e na arrecadação fiscal, especialmente sobre os benefícios fiscais, asseveram que:

A preocupação em relação à estimativa das receitas arrecadadas importa chamar atenção também para as perdas provocadas pela concessão de benefícios fiscais, tema regulado pelas disposições dos arts. 150, § 6º, e 165, § 6º, da CF. Nesse caso, a questão não é propriamente o quanto se cobra ou o quanto se paga de tributo, mas antes o contrário: aquilo que se deixa de cobrar, ou melhor, as implicações financeiro-orçamentárias da concessão de renúncias ou benefícios fiscais.

O dispositivo do art. 150, § 6º, exige leis específica para concessão de ‘qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições’. O art. 166, § 6º, determina que o ‘projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia’. Nos dois casos, trata-se de garantir transparência ao processo legislativo de concessão de benefícios ou renúncias fiscais e assegurar que seus impactos para as receitas públicas possam ser, em alguma medida, quantificados e levados em conta na elaboração do orçamento público.

A razão para o tratamento diferenciado dos incentivos fiscais e figuras afins está na dificuldade de controle e na falta de transparência de que padecem essas medidas. Apesar de afetarem significativamente a arrecadação e de promoverem subvenções ou gastos indiretos, por meio do sistema tributário, aos benefícios fiscais não se aplicam as mesmas restrições conferidas às despesas diretas. Não carecem de autorização orçamentária, não se submetem ao princípio da anualidade, nem são prévia e rigidamente limitados como devem ser as despesas públicas, nos termos do art. 167 da CF. Por isso, é preciso estabelecer mecanismos jurídicos diferenciados, especialmente destinados ao seu controle, como é o caso dos previstos nos arts. 150, § 6º, e 165, § 6º, da CF, bem como dos constantes do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que também trata do assunto.⁷²

Assim, a utilização dos excessos de arrecadação sem um sistema de controle que permita um ambiente de transparência fiscal não se coaduna com os objetivos da LRF. A possibilidade da adoção dos excessos de arrecadação passaria por uma alteração legislativa que adotasse um sistema de controle sobre a utilização desses recursos.

⁷² MARTINS, op. cit. p. 189-190.

Essa escolha axiológica da não possibilidade de utilização dos excessos de arrecadação para fins de compensação de renúncia de receita é plenamente compatível com o sistema jurídico brasileiro. Ao permitir a utilização do excesso de arrecadação para a abertura de créditos no âmbito do próprio orçamento, resta evidente a opção do controle efetivo desses recursos. Sua utilização para as situações não previstas no orçamento devem estar cercadas dos mais rigorosos controles, tendo em vista a preocupação com os recursos públicos, mormente em um país como o Brasil, que possui uma Constituição voltada para a melhoria das condições sociais de sua população.

Uma questão importante também a se destacar é que a leitura do inciso II do art. 14 da LRF pressupõe que o aumento da receita deve ser gerado para o futuro. O excesso de arrecadação representaria, efetivamente, um saldo positivo entre a receita prevista e a arrecadada. Ademais, os mecanismos para o aumento de receita deveriam ser adstritos à elevação de alíquotas, à ampliação da base de cálculo, à majoração ou à criação de tributo ou contribuição.

Deve-se lembrar, também, que existem princípios orçamentários a informarem a elaboração e consecução dos orçamentos. Assim, destacam-se, por exemplo, os princípios da universalidade e o do equilíbrio. Pelo primeiro, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado. Pelo segundo, deve haver um equilíbrio entre as despesas e as receitas, mormente em face do compromisso contemporâneo de ataque aos déficits fiscais. Nesse sentido, sobreleva a responsabilidade de o Governo efetuar o devido planejamento em termos de receita e despesa.

O Governo deve obediência a vários dispositivos constitucionais legais, não podendo pautar-se apenas em argumentos de natureza econômica. Assim, a solução do problema apresentado passa não apenas pela leitura isolada do inciso II do art. 14 da LRF, mas considerando todo o ordenamento jurídico. A Corte de Contas apresentou forte argumentação jurídica e também de ordem econômica.

Ademais, do ponto de vista econômico, pode-se defender que a previsão de utilização do excesso de arrecadação como possibilidade de abertura de créditos suplementares e especiais denota a opção econômica, portanto de política fiscal, da alocação de recursos para gastos públicos, mantida a estabilidade fiscal. Quando o Governo Federal propõe a utilização do excesso de arrecadação para desoneração fiscal acena para a desoneração do setor privado, buscando o incentivo do setor privado para a devida alocação de recursos, afetando também o aumento da poupança privada. Todavia, razões especulativas

(econômicas) pendem para a confirmação de qualquer das duas teses. A escolha deve recair naquela em que ocorreu o filtro da normatividade. O presente trabalho não analisa, do ponto de vista econômico, qual das melhores alternativas, mas sim qual a melhor alternativa do ponto de vista normativo, opção que passou pelo filtro teleológico e axiológico, calcado também em razões especulativas.

Não só preocupações com o equilíbrio fiscal nortearam a LRF, mas também preocupações com o planejamento e a transparência das ações do Estado. Do ponto de vista econômico, entendeu o TCU que o Governo não conseguiu demonstrar a ineficiência e ineficácia dos mecanismos de compensação previstos na LRF. Ao contrário, o estudo aprofundado da realidade passada e presente do Estado brasileiro revela que a natureza do inciso II da LRF está a demandar uma interpretação restritiva de seus dispositivos.

A neutralidade fiscal seria o argumento central para a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação como mecanismo de compensação de renúncia de receita. Ademais, fortaleceria o papel do Governo em face da necessidade de utilização da política fiscal como mecanismo de política econômica, ao lado das tradicionais políticas monetária e cambial.

Todavia, em que pese o fato de que as disposições constitucionais e legais sobre a concessão de benefícios fiscais não apontarem para a impossibilidade de sua concessão, percebe-se que se cuida de medida de exceção. Não há dispositivo legal que aponta a possibilidade de concessão indiscriminada de benefícios fiscais, por exemplo, quando houver saúde fiscal do Estado.

A própria previsão de utilização do excesso de arrecadação na Lei 4.320 foi no contexto da recomposição do equilíbrio orçamentário. A lógica econômica da possibilidade de utilização de excesso de arrecadação para compensação a renúncia de receita contrasta com o ordenamento jurídico.

Ademais, a utilização do excesso de arrecadação não pode, segundo a visão do TCU, ser entendido como mecanismo implícito na dicção do inciso II do art. 14 do LRF. Esse inciso cuida do aumento de receita utilizando-se o sistema tributário. O excesso de arrecadação é resultado do próprio sistema tributário na sua realização fática. A lógica do inciso II é que o aumento de receita se dê com a modificação interna do sistema tributário, independente do orçamento em vigência.

Veja-se, por exemplo, um expediente utilizado para a utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação para renúncia de receita, qual seja a Lei n. 10.276/2001. Essa lei, originada a partir da Medida Provisória n. 2.159, de 2001, dispõe assim em seu § 7º do art. 1º:

§ 7º Para os fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o montante anual da renúncia, apurado, na forma do § 6º, nos meses de setembro de cada ano, será custeado à conta de fontes financiadoras da reserva de contingência, salvo se verificado excesso de arrecadação, apurado também na forma do § 6º, em relação à previsão de receitas, para o mesmo período, deduzido o valor da renúncia.⁷³

Eram hipóteses específicas de desoneração fiscal. Contudo, tal prática pode ser entendida como atentatória ao disposto na LRF, porquanto é essa lei complementar que cuida dos casos de compensação para a renúncia de receita.

Ressalte-se, também, que a própria LRF ressalva a possibilidade de utilização do sistema tributário para os casos de atuação extrafiscal do governo, conforme o disposto no inciso I do § 3º do art. 14. Em que pese a prevalência da natureza regulatória desses tributos, não se descarta que também possam ser utilizados para se atingir fins fiscais.

Pode-se também argumentar, como já lembrado, que a LRF não é um texto legal apenas para o atingimento do equilíbrio fiscal, que busca sancionar aqueles administradores não zelosos com a coisa pública. Defende-se, também, que se cuida de texto preocupado com a transparência do Estado, conforme anteriormente tratado. Nessa linha, exsurge a importância dos órgãos de controle, preocupação perene do sistema constitucional brasileiro.

O excesso de arrecadação não era algo desconhecido ao tempo da entrada em vigência da LRF. Seguindo a hipótese de que o legislador é um ser racional, este não desconhecia a existência da possibilidade da utilização do excesso de arrecadação como medida de compensação. Pode-se objetar, pois, que ao tempo da Lei 4.320 o excesso de arrecadação era uma possibilidade fática. Por outro lado, ao tempo da LRF, tempo de desequilíbrio fiscal, tal hipótese não se afigurava possível, pelo menos em termos financeiros.

A tese do Governo Federal não deve prosperar. Não se pode concordar que uma vez atingido o equilíbrio fiscal fica o Governo Federal permitido a utilizar quaisquer medidas de compensação de renúncia de receita. A LRF é muito mais do que isso. A LRF surge a partir de uma difícil situação econômica interna e externa. Ela é fruto de uma tomada de

⁷³ Sítio eletrônico: www.planalto.gov.br

posição axiológica, calcada em fortes razões econômicas, que não podem ser abandonadas ao simples argumento de que o país alcançou o equilíbrio fiscal.

O fato de o Governo Federal defender que a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação não afronta o conceito de “gasto tributário” também não permite abertura para utilização desses recursos. Essa conclusão do Governo Federal pode estar baseada em fortes razões econômicas, mas não apontam *de per se* uma mudança hermenêutica na LRF. Como sempre defendido, essas podem ser razões especulativas para uma mudança normativa, mas não encontra respaldo na normatividade da LRF e do ordenamento jurídico.

Foi colocado no presente trabalho que a Economia lida com a ambiguidade. Diversos fatores podem confluir para alterações drásticas no ambiente econômico, tanto no curto quanto no longo prazo. Como bem apontou o TCU a LRF não é uma lei temporária. A LRF não busca apenas o equilíbrio fiscal, ela também busca sua manutenção.

Dessa feita, a utilização do excesso de arrecadação sem previsão legal pode ser a porta de entrada para possíveis déficits fiscais, mormente sem um sistema prévio de controle. Não por outra razão, que a Lei n. 4.320 previu a utilização do excesso de arrecadação atrelado ao ciclo orçamentário.

Por essas razões é que se deve concluir que a proposta hermenêutica do Governo Federal não é histórico-evolutiva, porquanto não considera os reais fins e valores contidos na LRF, bem como de toda a realidade jurídica subjacente. Assim, também, ela não se coaduna com a proposta de uma hermenêutica estrutural porque não foi capaz de entender que a LRF não está apenas preocupada em alcançar o equilíbrio fiscal, mas também em sua manutenção, calcada em uma perspectiva axiológica da visão tradicional da economia, que acredita que os déficits públicos devem ser combatidos, a fim de se criar um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico sustentável. Não considerou também o Governo Federal que todo o ordenamento jurídico está repleto de normas que apontam para a necessidade do controle e planejamento das ações do Estado.

A utilização de excessos de arrecadação como medida de compensação de renúncia de receita passa pela garantia de que esses recursos serão realmente utilizados para os fins de uma política fiscal compatível com os fins propostos pela LRF, o que passa, por exemplo, por uma alteração legislativa que garanta o efetivo controle desses recursos.

Dessa feita, a simples alegação de que a utilização do excesso de arrecadação não compromete as metas de equilíbrio fiscal não permite uma interpretação extensiva do inciso II

do art. 14 da LRF. Foi evidenciado que a possibilidade de existência e a utilização de excesso de arrecadação foram previstos pelo ordenamento jurídico. Ademais, eventos como a subestimação da receita podem ensejar o aumento fictício de aumento das receitas não previstas. Isso afrontaria os princípios do planejamento e controle da atividade estatal, além de comprometer o resultado das metas fiscais. A teoria tradicional que embasou a mudança de paradigma da atuação fiscal do Estado ainda se encontra em vigor, não havendo abertura semântica na LRF para interpretações que possam comprometer as balizas teóricas dessa visão econômica.

A título de informação, o Governo Federal, em 3 de janeiro de 2013, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 238, de 2013, que, entre outros assuntos, buscou introduzir inciso IV no art. 14 da LRF. Veja-se a alteração pretendida no art. 14:

Art. 14.

 II – estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, no exercício em que for instituída e no exercício seguinte, caso não seja possível a demonstração referida no inciso I do **caput**.
 III – ter seu impacto orçamentário-financeiro considerado nas reavaliações bimestrais, na forma do art. 9º, de modo a não afetar o alcance das metas de resultados fiscais previstas no inciso II do § 2º do art. 4º;
 IV – ter comprovada, no momento da concessão ou ampliação, a existência de excesso de arrecadação tributária, conforme estimativa constante de decreto de programação financeira.
 § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos, 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** estiver condicionada a seus incisos II ou III, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas nos mencionados incisos.
 § 3º O disposto neste artigo não se aplica:
 I – às alterações das alíquotas dos tributos previstos nos incisos I, II, IV e V do **caput** do art. 153, na forma do seu § 1º, e no § 4º do art. 177, da Constituição;

 III – aos incentivos fiscais relacionados a bens e serviços que não sejam produzidos ou prestados no território nacional da data de sua concessão e cujo objetivo seja a internalização de tecnologia em período definido;
 IV – às hipóteses em que a arrecadação não for reduzida, considerando as etapas anteriores e posteriores da cadeia produtiva; e
 V – às hipóteses em que houver apenas a alteração do momento da ocorrência do fato gerador do tributo ou da data de recolhimento. (NR)

O que se pode inferir do texto retro é que o Governo, a partir das decisões do TCU, entende necessária a alteração legislativa para o desiderato de incluir o excesso de arrecadação como medida legal de compensação.

Na Exposição de Motivos à Presidenta da República, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, no que concerne à renúncia de receita, assim justificou⁷⁴:

A proposta referida na alínea 'b', referente à LRF em seu Art. 14, dispõe sobre a forma de compensação de renúncia tributária dentro do exercício corrente de forma que a renúncia não impacte os resultados fiscais.

A LRF previu algumas possibilidades de compensação tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo ou criação de um novo tributo. Ocorre que há uma miríade de alternativas de compensação de receitas que não foram contempladas no texto atual da LRF.

Como resultado, a carga tributária pode crescer ao longo de um exercício sem que nenhuma adequação possa ser feita. Um exemplo é o excesso de arrecadação que ocorre ao longo do exercício orçamentário em relação à programação financeira. O referido art. 14 não prevê explicitamente o uso do excesso de arrecadação como fonte de compensação de renúncia tributária. Outro exemplo é a possibilidade de ajustar as despesas públicas a essa renúncia em consonância com respectiva meta fiscal.

Assim, propõe-se ajustes que contemplem as demais opções de compensação à renúncia tributária e que, ao mesmo tempo, fortalecem o compromisso da sociedade com o equilíbrio fiscal. Esses ajustes contemplam a possibilidade do uso do excesso de arrecadação para compensar a renúncia, bem como ajustes no decreto de programação orçamentária para dar adequação dessa renúncia à meta fiscal.

Além disso, propõe-se adequar o conceito de renúncia excluindo, desse dispositivo, as medidas que não geram perda de arrecadação: (i) relacionadas a bens e serviços que não são produzidos ou prestados no território nacional; (ii) que não geram redução de arrecadação quando se considera as etapas anteriores e posteriores da cadeia produtiva; e, (iii) quando ocorrer alteração do momento da ocorrência do fato gerador do tributo ou da sua data de recolhimento.

Além de esclarecer as formas de compensação tributária, propõe-se, ainda, que as compensações também sejam efetuadas para desonerações tributárias de caráter geral. O art. 14 limitou a necessidade de compensação às isenções de caráter não geral. Na prática, as desonerações de caráter geral são as mais relevantes para efeito de cumprimento da meta fiscal, pois em geral consomem maior quantidade de receitas públicas. Essa adequação torna-se, portanto, importante para a sustentabilidade da política fiscal.

Além disso, o art. 14, em seu atual texto, não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º. No entanto, não considera que a CIDE combustíveis também possui natureza similar a esses impostos e, portanto, devendo ser incluída nesse dispositivo, conforme ora se propõe.

A Câmara dos Deputados aprovou a matéria, encaminhando-a ao Senado Federal em 29 de outubro de 2013. No entanto, na redação final encaminhada ao Senado Federal não

⁷⁴ Sítio eletrônico: www.camara.leg.br.

consta o inciso IV constante do texto original. Talvez a razão para essa exclusão seja a de que o novel inciso III, que cuida das reavaliações bimestrais, comportaria o excesso de arrecadação, porquanto esse fenômeno seria apenas a configuração de uma hipótese de reavaliação do orçamento em face da arrecadação efetiva superar a arrecadação estimada. Tudo se daria no âmbito do próprio orçamento, seguindo, grosso modo, a mesma lógica da utilização do excesso de arrecadação no âmbito da Lei 4.320. Isso ocorreria porque o excesso de arrecadação não é senão a configuração fática da hipótese de incidência do sistema tributário de referência. Nesse sentido, seria a passagem de uma realidade fática para a contabilidade orçamentária. Essa nova situação financeira é que seria a medida de compensação para a renúncia de receita. Como anteriormente defendido, seria hipótese diferente da hipótese de modificação no sistema tributário de referência.

Até o presente momento, a matéria encontra-se em análise no Senado Federal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que o Excesso de Arrecadação não é medida legal para compensação de renúncia de receita, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro.

O Tribunal de Contas da União – TCU também entende que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 14 (inciso II), não prevê essa possibilidade.

Foi realizada uma incursão sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Apontou-se a difícil situação fiscal do Brasil no início dos anos 80 e anos seguintes. A difícil situação financeira do Estado levou à edição da LRF, tendo como parâmetro a experiência da Nova Zelândia e também dos EUA, da Alemanha e de organismos financeiros internacionais.

Verificou-se a importância da política fiscal, que ao lado das políticas monetária e cambial são os principais instrumentos dos Estados para a consecução de suas políticas macroeconômicas, antes dominadas pelas ideias estabilizadoras da política econômica clássica.

A realidade interna e a externa impuseram uma mudança de rumo em relação à política fiscal. Passou-se à necessidade de austeridade fiscal como base para um desenvolvimento econômico sustentável, constituindo-se em novo quadro axiológico em relação às finanças públicas.

Analisou-se também o conceito de renúncia de receita no âmbito da LRF. Foram apresentadas visões que apontam para uma dificuldade da própria definição de renúncia de receita. Para os fins do presente trabalho, convencionou-se que as medidas de renúncia de receita consubstanciam-se em rol exemplificativo, nos termos da LRF. Aplica-se também o entendimento de renúncia de receita como gasto tributário (*tax expenditure*), havendo uma correlação entre a renúncia de receita e despesa, não se olvidando os problemas metodológicos apresentados.

Em relação à interpretação do inciso II do art. 14 da LRF, buscou-se enfatizar que qualquer interpretação tem necessariamente também natureza teleológica, envolta em uma situação axiológica e situada em um sistema normativo de referência, conforme a proposta da hermenêutica estrutural de Miguel Reale.

Foi também colocado que a Economia, e, portanto, as Finanças Públicas, são ciências especulativas. Haveria entre Direito e Economia uma relação dialética, não se olvidando a influência de outros setores da existência humana, como por exemplo: a Sociologia, a Política, etc.

Assim, ao mesmo tempo em que não se pode analisar apenas a literalidade do inciso II do art. 14 da LRF, deve-se ter em mente que é a partir de seu texto que começa a tarefa hermenêutica, analisando-se as outras normas do sistema, consideradas horizontal e verticalmente. O hermenêuta deve interpretar o texto de forma global, observando-se todas as condicionantes: lógico-formais, teleológicas, axiológicas, etc.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico, sob o aspecto lógico-formal, foi evidenciado que a Lei de Responsabilidade e seus dispositivos pertencem ao ramo do Direito Financeiro, constituindo-se em lei complementar à Constituição. Foram apresentados também os aspectos mais relevantes sobre renúncia de receita e o excesso de arrecadação.

Nesse sentido, de posse de todas as informações colacionadas, a título de notas concludentes, aliando-se às decisões do Tribunal de Contas da União – TCU chegou-se às seguintes evidências: o administrador público deve agir conforme o princípio da legalidade, cobrando-se uma atuação que não descure dos estreitos ditames legais; que o próprio mecanismo de renúncia de receita, conforme dicção constitucional e infraconstitucional tem natureza restritiva; que a adoção dos mecanismos *paygo* e *tax expenditure* (gasto tributário) apontam para uma interpretação restritiva da renúncia; que a própria natureza restritiva decorre da devida observância da eficiência na utilização dos recursos públicos; que também o legislador racional já previu hipóteses de utilização de excesso de arrecadação no próprio ambiente orçamentário; que essas hipóteses também encontram respaldo especulativo, denotando uma opção de política fiscal; que também o ambiente de aumento de receita para a compensação de renúncia ficou adstrito ao nível tributário; que também a norma restritiva quanto a possibilidade de utilização de excesso de arrecadação se coaduna não só com os fins pretendidos pela LRF (v.g. equilíbrio fiscal, transparência e planejamento), mas também com o sistema constitucional; que também a própria atuação econômica (fiscal) do Estado deve atender aos ditames da ordem jurídica; que a utilização do excesso de arrecadação só faz sentido se houver um sistema eficiente de controle de utilização desses recursos. Assim, deve-se concluir que a utilização do excesso de arrecadação como mecanismo de compensação de renúncia de receita não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, em que pese

fortes razões econômicas (especulativas) para sua utilização, mesmo com o não comprometimento da situação fiscal em face de superávits na arrecadação.

Chega-se à conclusão, pois, de que, apesar das razões econômicas (especulativas) apresentadas pelo Governo, a norma de incidência inscrita no inciso II do art. 14 da LRF não prevê, de *lege lata*, o excesso de arrecadação como medida de compensação de renúncia de receita, nem explícita nem implicitamente, mormente tendo em vista de que a LRF enceta também a busca da consecução de outros princípios constitucionais e legais como a transparência e o controle da atividade estatal, não se limitando à estabilidade fiscal, *lato sensu*, como parâmetro para se configurar o âmbito normativo do texto jurídico analisado, indo além da visão tradicional da macroeconomia acerca dos déficits públicos, tudo em conformidade com as premissas de uma hermenêutica estrutural. Nesse sentido, visou-se analisar os fatos presentes à luz da realidade axiológica e teleológica do dispositivo normativo inserido na realidade normativa brasileira, culminando em uma interpretação especificadora da norma analisada.

Dessa feita, deve-se concluir que na legislação pátria não há abertura para se entender que o excesso de arrecadação possa ser utilizado como medida de compensação a renúncia de receita, uma vez que a leitura de diversos dispositivos legais apontam para uma clara opção econômica, que é a utilização desses recursos em despesas públicas diretas. Não se desconhecem as razões econômicas de incentivo ao setor privado por meio de desonerações, mantido o equilíbrio fiscal, mas sim se afirma que essa opção de política fiscal, no que tange à utilização do excesso de arrecadação, não se coaduna com as normas do direito financeiro pátrio.

Buscou-se evidenciar que as conclusões apresentadas mostram-se consentâneas com a hermenêutica estrutural. A busca da compreensão da realidade fenomenológica, a partir do estudo das condicionantes histórico-culturais, evidenciou que a tese do Governo Federal não encontra respaldo na LRF e no ordenamento jurídico brasileiro. A conclusão aponta para a atualidade das preocupações econômicas que ensejaram a edição da LRF, na senda das balizas da teoria tradicional sobre os efeitos dos déficits públicos, bem como da opção econômica da não possibilidade de utilização dos excessos de arrecadação como medida de compensação a renúncia de receita.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Parecer PGFN/CAT n. 2.456/2012, de 12 de abril de 2012. Acessado em <http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/24562012>. Acessado em 12 de junho de 2014.

_____. Parecer PGFN/CAT n. 2.917/2007, de 21 de dezembro de 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3437-51/12-P. Acessado no sítio www.tcu.gov.br, em 12/6/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo n. 015.052/2009-7. Acórdão n. 747/2010. Publicado no D.O.U. em 16 de abril de 2010, p. 17.

_____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CARVALHO JR. Antonio Carlos Costa d'Ávila. Trabalho Monográfico: **Renúncias de Receitas e o Processo Orçamentário: Comentários ao Acórdão 747/2010 – TCU – Plenário.** Brasília, 2012. Acessado em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2538172.PDF> (em 16 de junho de 2014).

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio (Org.) *et alii*. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2010.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira *et alii*. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Marcos (Org.). **Gasto Público Eficiente: Propostas para o Desenvolvimento do Brasil.** São Paulo: TopBooks, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Tributário e Financeiro.** 23ª ed. – São Paulo: Editora Atlas: 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito (Reine Rechtslehre).** Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LARA, Jaqueline Somavilla; LOBATO, Paulo Henrique Bese. A concessão de anistias e incentivos fiscais e a importância do controle da renúncia de receita pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 70, n. 1, p. 65-78, jan./mar. 2009.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 28ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. Nova Impressão Revisada. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. Revisão Técnica: Roberto Luis Troster e Marcos Eugênio da Silva. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Financeiro. Volume 1** / Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Mendes e Carlos Valder do Nascimento (Coordenadores). São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Tratado de Direito Financeiro. Volume 2** / Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Mendes e Carlos Valder do Nascimento (Coordenadores). São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 165-167. Obs: a presente obra teve sua Primeira Edição em 1924.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas** – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 101, p. 50-71, maio, 2010.

PELICIOLO, Angela Cristina. **Guia Prático de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: LTr, 2002.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe B. **Macroeconomia**. Tradução: Sara Gedanke; Revisão Técnica: Roberto Luís Troster. – São Paulo: Makron Books, 1995.

SAMUELSON, Paul. A; NORDHAUS, Willian D. **Economia**. Décima Quarta Edição. Tradução Elsa Nobre Fontana e Jorge Pires Gomes. MacGraw-Hill: Portugal, 1992.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário** – 16ª ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2009.