

# **OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA LEI DE** **RESPONSABILIDADE FISCAL N. 101/2000**

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, Paulista e Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Centro de Extensão Universitária - CEU.

A Lei Complementar n. 101/2000 representa o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para controle dos orçamentos.

Uma das características da Constituição Federal de 88 é dedicar extensa regulação principiológica aos orçamentos, impondo regramento infraconstitucional através de veículo complementar.

O artigo 163 da C.F. apresenta os pontos de relevância a serem cuidados pelo diploma inferior, tendo a seguinte dicção:

*“Lei Complementar disporá sobre:*

*I. finanças públicas;*

*II. dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;*

- III. concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV. emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V. fiscalização das instituições financeiras;
- VI. operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII. compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Escrevi: “O segundo capítulo do Título VI, dedicado ao orçamento e à tributação, principia com a seção de normas gerais.

O constituinte, com sabedoria, cuidou de explicitar o veículo para conformar o capítulo “Das Finanças Públicas”, qual seja, o da lei complementar.

Como já analisei, anteriormente, lei complementar não é lei federal, mas nacional, razão pela qual é lei aplicável a toda a Federação.

Há normas gerais que podem ser veiculadas por legislação ordinária, como são aquelas relativas à organização de efetivos, material bélico etc., para as quais não exige o constituinte espectro mais abrangente, embora se apliquem a todas as pessoas jurídicas da Federação.

Embora abrangendo seu regramento todas as pessoas da Federação, o peculiar interesse e a vocação natural da União para cuidar de tais matérias levaram o constituinte a prescindir de lei complementar, determinando que tais matérias poderiam ser veiculadas por lei ordinária de competência privativa do poder central.

Não o mesmo em relação às finanças públicas, visto que nessa matéria todas as pessoas jurídicas da Federação têm efetivo interesse no perfil a ser dado ao assunto, razão pela qual não há uma vocação predominante, mas comum. Por essa razão, a União apenas pode emprestar seu aparelho legislativo à Federação para que esta, por maioria absoluta, determine o desenho legal com que as finanças públicas devam ser tratadas.

Como no sistema tributário, cujas normas gerais dependem de lei complementar, dependem de lei complementar também as normas gerais das finanças públicas.

Outro aspecto relevante a ser examinado é o que diz respeito ao perfil ofertado pelo constituinte.

No texto pretérito, três ramos essenciais à administração financeira do Estado encontravam-se em parte dispersos e em parte entrelaçados, quais sejam o direito tributário, o direito financeiro e o direito econômico.

O direito tributário tinha seu perfil indicado nos arts. 18 a 26, embora os arts. 25 e 26 fossem de direito financeiro. Os diversos dispositivos de direito tributário encontravam-se ainda espalhados por outros capítulos, inclusive no campo do direito econômico (art. 163, parágrafo único).

Por outro lado, o capítulo de direito financeiro hospedava matéria de direito econômico, que é o sistema financeiro; e o direito econômico, matéria tributária, sobre não haver uma nítida divisão entre os três ramos.

É evidente que há uma real integração entre os três ramos vinculados à economia, como já mostrei em meu livro “Teoria da Imposição Tributária”, mas as

O artigo 164, de rigor, depende de outra lei complementar a ser produzida para regular o sistema financeiro, conforme determina o artigo 192, devendo uma única lei normar tanto o artigo 164, quanto o 192 da C.F., na inteligência da Suprema Corte (ADIN N. 4/88) <sup>2</sup>.

E os artigos 165 a 169 cuidam dos 3 orçamentos (plano plurianual, lei de diretrizes e lei orçamentária), assim como das 3 vertentes de lei orçamentária (orçamento fiscal, da Seguridade e dos Estados).

---

*regras que os regem têm características próprias e distintas, razão pela qual sua autonomia é assegurada, não apenas no plano didático, mas também pelas conseqüências jurídicas de sua nomeação constitucional, na legislação decorrente.*

*Por tal razão, louvável foi a separação” (Comentários à Constituição do Brasil, 6º vol., tomo II, Ed. Saraiva, São Paulo, 1991, p. 114/5).*

<sup>2</sup> *No mérito e em seus últimos articulados, o acórdão tem a seguinte dicção: **MÉRITO:** ação julgada improcedente, por maioria de votos (declarada a constitucionalidade do ato normativo impugnado).*

...

*6. Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no caput, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu § 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. **Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do caput, dos incisos e parágrafos do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e de que estes também sejam conceituados em tal diploma.***

*7. Em conseqüência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão (parecer da Consultoria-Geral da República, aprovado pela Presidência da República e circular do Banco Central), o primeiro considerando não auto-aplicável a norma do § 3º sobre juros reais de 12% ao ano, e o segundo determinando a observância da legislação anterior à Constituição de 1988, até o advento da lei complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional.*

*8. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria de votos” (grifos meus) (Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas nº 12, Revista dos Tribunais, ano 3, julho/set. 1995, p. 243/244).*

Este complexo de disposições, a que o constituinte denominou de Finanças Públicas --e que comentei no volume 6, tomo II dos “Comentários à Constituição do Brasil” elaborados com Celso Bastos pela Editora Saraiva--, formatam um admirável conjunto de princípios constitucionais a reger a capacidade dispenditiva do Estado brasileiro, que é exercida por aproximadamente 5.500 administrações autônomas das 5.500 entidades federativas do país.

O dispositivos constitucionais dependiam, todavia, de regulação, tendo sido o artigo 38 do ADCT insuficiente para controle, assim como a lei CAMATA, que procurou atender o desiderato constitucional de promulgação de lei limitativa das despesas com pessoal <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O artigo 38 do ADCT está assim redigido: “Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que 65% do valor das respectivas receitas correntes.

§ único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de 1/5 por ano”. Entre outros aspectos relacionados ao artigo, escrevi: “O terceiro aspecto a ser examinado é o que diz respeito ao pessoal.

Pode-se, à primeira vista, ter a impressão de que, ao não serem incluídas as receitas não tributárias entre aquelas receitas correntes, os servidores da administração, indireta estariam fora do limite.

O argumento, todavia, não resiste a uma análise mais profunda.

De início, não distingue, o texto constitucional, entre pessoal da administração direta e aquele da indireta. Fosse intenção fazer a distinção, à evidência, teria dela cuidado no dispositivo.

A máxima **ubi lex non distinguit, distinguere non debemus**, se de possível contestação para determinados ramos do direito, não o é, todavia, quando objetiva garantir os direitos superiores da sociedade.

Como já me referi atrás, o dispositivo é voltado a garantir a sociedade contra o desperdício do dinheiro público, razão pela qual pretender, por interpretação infra-constitucional, criar restrição à garantia não constante do texto supremo é, à nitidez, amputar a lei maior por uma interpretação conveniente a aética.

De início, portanto, não há como considerar que o vocábulo “pessoal” deva ser lido como se fosse “pessoal da administração direta”, acompanhado de uma oração oculta nos seguintes termos: “excluído o pessoal da administração indireta”.

A Lei Complementar n. 101/2000 vem, exatamente, explicitar, em nível inferior, a intenção constituinte de produzir orçamentos equilibrados, estando na essência do modelo adotado exigir responsabilidade maior das Administrações Públicas, que devem estar destinadas a servir à nação e a sociedade, e não a servir apenas os interesses da burocracia ou as ambições políticas dos detentores do poder.

À evidência, a lei complementar, por ser um modelo único para todas as unidades da Federação, deverá, de início, acarretar, como já está ocorrendo, sérios problemas de adaptação para as administrações públicas menos disciplinadas. É que representa modelo único, elaborado tanto para a menor, quanto para a maior das entidades federativas, o que vale dizer, toma o mesmo parâmetro para limitação de despesas, independentemente das realidades múltiplas das pessoas jurídicas da Federação. Tem sido esta a maior das críticas ao diploma <sup>4</sup>.

---

*A ausência da distinção, portanto, leva-me a entender que o pessoal, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, foram indicados na regra superior do art. 38 das Ds. Ts" (A Economia brasileira e suas perspectivas, Ed. Apec, 1991, p. 189).*

<sup>4</sup> *Carlos Maurício Cabral Figueiredo, Cláudio Soares de Oliveira Ferreira, Fernando Raposo Gameiro Torres, Henrique Anselmo Silva Braga e Marcos Antônio Rios da Nóbrega assim se manifestam sobre a questão: "Além da influência do FMI, três experiências internacionais foram marcantes, quais sejam: da União Européia, dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. A primeira grande influência adveio da União Européia, com base no Tratado de Maastricht, em 1992. Foram estabelecidos, para os países signatários, o princípio básico de repúdio aos déficits governamentais excessivos, além de metas de inflação, patamares de juros a longo prazo, parâmetros para o déficit orçamentário e, talvez um dos aspectos mais importantes, limites para a dívida pública (60% do PIB).*

*A crítica que pode ser feita à utilização desses parâmetros refere-se ao fato de o processo de integração europeu já durar quase meio século (desde o Tratado de Roma nos anos 50) e, portanto, qualquer mudança ou o estabelecimento de*

Sempre tenho dito que a Federação Brasileira é maior do que o PIB. A criação de 1900 novos municípios, para sobre o mesmo povo, em 13 anos, à evidência, tornou o custo da Federação insuportável. He, hoje, a sociedade gera 1/3 de seu PIB para pagar tributos, sem receber serviços públicos adequados, visto que tal receita se esvai pelos meandros de uma estrutura esclerosada e repartida em 5.500 entidades autônomas! Esvai-se, também, no assim como no sustentar portar políticos e burocratas, multiplicados pela multiplicação de entidades desnecessárias, muitos deles vivendo exclusivamente à custa de e suportadas por transferência de receitas de outras unidades.

Ora, se necessária, de um lado, faltou à lei, de outro, um regime jurídico de transição, lembrando-se que nasceu com já foi de vigência e eficácia imediatas para todos os orçamentos em andamento no ano de 2000, embora tenham sido aprovados, em todas as 5.500 entidades federativas, à luz de outra legislação e de outras regras.

Se se adotasse uma imagem para representar o que significou tal implementação, em 5/5/2000, optaria por aquela de um veículo em alta velocidade, que devesse breicar com muita violência, provocando

---

*parâmetros para os países integrantes do bloco é sempre resultado de um longo processo de discussão, fruto do amadurecimento democrático.*

*Aqui, com a nossa LRF, as restrições foram impostas a Estados e Municípios, malgrado toda a discussão que foi empreendida durante a elaboração e tramitação do projeto de lei. O resultado final mitiga, muitas vezes, a autonomia dos entes federados, sobretudo em relação às pequenas localidades. Aliás, essa menção ao desrespeito ao nosso já ténue pacto federativo é tema recorrente em muitas passagens desta obra e nos parecer uma constante em todo o ajuste fiscal empreendido pelo governo federal” (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, Editora Nossa Livraria, Recife, 2001, p. 20/21).*

necessariamente um impacto muito forte nos veículos que viessem atrás e gerando um engavetamento <sup>5</sup>.

À nitidez, inúmeras entidades federativas não tinham e não têm condições de uma rápida adaptação, com o que há um risco real de ser adotado, pelos Tribunais de Contas e os Conselhos de Contas dos Municípios, interpretação flexível, que poderá tornar a lei inócua ou retirar muito de sua força moralizadora.

Desde o início das discussões sobre o novo diploma e após sua promulgação, em palestras, prefácios, artigos e livros, tenho reiterado que um regime jurídico de transição seria necessário, lamentando não constar do próprio texto da lei tal disciplina de adequação, salvo insuficientes disposições <sup>6</sup>.

Exemplo típico é a das verbas do Poder Judiciário, hoje limitadas a 6%, segundo o artigo 20, incisos I “b” e II “b”, assim redigidos:

*“Art. 20 A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

*I. na esfera federal: ... b) 6% para o Judiciário; ...*

*II. na esfera estadual: ... b) 6% para o Judiciário; ...”.*

Para muitos Estados tal percentual é excessivo. Para outros, insuficiente, como, por exemplo, para o Estado de São Paulo, que

---

<sup>5</sup> O Estado de São Paulo de 18/3/2001 noticiou, em levantamento efetuado, que inúmeros governos de Municípios e Estados pretendem elevar os tributos pela incapacidade que estão encontrando de reduzir despesas.

<sup>6</sup> Nos comentários que coordenei com Carlos Valder do Nascimento e que estão no prelo na Editora Saraiva, alerta para o problema.

tendo população correspondente a 20% da brasileira e sendo o lugar onde os grandes conflitos judiciais ocorrem, tem escassez de magistrados e de instalações, e gasta além do limite único estabelecido pela lei.

No Estado, que é o grande propulsor de desenvolvimento nacional, a lei de único parâmetro criou problema insolúvel, enquanto em outros, que, em face do “bom” trabalho político de seus parlamentares, têm obtido transferência ~~d~~em recursos gerados nas unidades federativas mais desenvolvidas, através dos fundos de participação, em volume superior às suas necessidades, tais limites são excessivos <sup>7</sup>.

Afastado, todavia, este aspecto, a lei de responsabilidade fiscal é absolutamente necessária, pois a única forma de se adequar o Estado brasileiro aos desafios de um novo milênio e à sua integração no cenário mundial, onde as instituições governamentais estão fadadas a adaptarem-se às reais necessidades da globalização. Esta, com seus defeitos e virtudes –mais defeitos que virtudes— é, infelizmente, irreversível. E, nesta irreversibilidade, levam os países desenvolvidos nítida vantagem sobre os países em desenvolvimento, por terem regulado os organismos internacionais de controle do comércio e de desenvolvimento econômico, à “sua imagem e semelhança”, adotando o protecionismo onde não são competitivos (siderurgia, cítricos nos EUA, agropecuária na União Européia) e

---

<sup>7</sup> O § 1º do artigo 18 assim redigido: “Os valores de contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”” tem gerado discussões, muitos entendendo que a mão-de-obra terceirizada estaria fora do limite dos 6%.

impondo o livre comércio, onde as nações subdesenvolvidas não são competitivas <sup>8</sup>.

Estou convencido que a lei de responsabilidade fiscal –de resto formatada na linha de legislações modernas sobre o controle das despesas públicas— é, inequivocamente, necessária e se não vier a ser desfigurada por interpretações convenientes daqueles que não queiram ou não tenham condições de adaptação, representará um sério avanço na moralidade da administração da coisa pública e eficiência de sua gestão, como objetivou o constituinte, nas segunda e terceira partes do Título VI da lei suprema <sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *Escrevi: “Tais distorções em organização fundada pelos países ricos, com regras por eles próprios definidas, geram descompassos nas nações emergentes e dificuldades concorrenciais. Tais expedientes têm sido duramente condenados pelos especialistas, ao ponto de inviabilizarem a rodada do milênio de Seattle. É que os países mais pobres já perceberam que são apenas campo de manobra para os comandantes do mercado internacional. Onde os grandes são competitivos, globalização; onde não, protecionismo forjado em normas semelhantes às da “janela de mercado”.*

*Estou convencido de que, se não houver um esforço para corrigir tais “privilégios”, nova rodada de comércio redundará em fracassos semelhantes ao de Seattle e Davos. Talvez, o alerta do ano passado na reunião dos países emergentes em Bangcoc, deva ser levado em consideração, para evitar-se o insucesso naquela que se pretende organizar, no fim do ano. Haverá, necessariamente, o enfraquecimento da OMC, se o seu regime continuar a proteger o grupo da OCDE e a União Européia, visto que os produtos agropecuários, não foram objeto de formatação, nas leis da Organização Mundial do Comércio, em sua origem, dependendo, agora, da concordância dos 15 países, a discussão de tal matéria, no âmbito da instituição protecionista das nações mais ricas” (A janela de mercado e a OMC, jornal Valor Econômico, 8/3/01, p. B2).*

<sup>9</sup> *Carlos Maurício Cabral Figueiredo, Cláudio Soares de Oliveira Ferreira, Fernando Raposo Gameiro Torres, Henrique Anselmo Silva Braga e Marcos Antônio Rios da Nóbrega assim explicam as origens de direito comparado da lei: “Além da motivação interna, a LRF se coaduna com um novo padrão fiscal que se estabelece em diversos países –essa “matriz” de ajuste fiscal pode ser encontrada em países como Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Suécia, Holanda, Argentina e México, entre outros--, sob a chancela, muitas vezes, do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal editado pelo FMI estabelece alguns requisitos para a implantação de um padrão geral de transparência fiscal, dos quais se destacam:*

De certa forma, reabre, a lei, a discussão sobre a clássica tese dos denominados orçamentos equilibrados, tese que foi contestada por inúmeros economistas, principalmente pela genialidade de Keynes, à luz da grande depressão americana, levando-o a construir sua teoria geral, à época hospedada pelo “New Deal” de Roosevelt.

O fator unitário, que permitia inclusive inflações reversíveis, para provocar o reaquecimento da economia, certamente colaborou para o fortalecimento da crítica aos orçamentos nivelados.

O certo, todavia, é que hoje há preocupação mundial pelo endividamento público e pelo controle orçamentário. Volta-se a discutir os “orçamentos equilibrados”, como forma de se poder enfrentar crescentes problemas de inadmissibilidade pública. O Brasil quintuplicou seu endividamento interno, durante o plano real, chegando com o acréscimo da dívida externa, à metade do PIB, a Itália tem-no em 130%, os EUA em 2/3, a Islândia em 150%, em clara demonstração que o crescimento progressivo deste passivo

- 
1. *Mecanismos claros devem ser estabelecidos para coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias e devem ser bem definidos os dispositivos de relacionamento com outras entidades públicas;*
  2. *A gestão financeira pública deve ser regida por leis e normas administrativas abrangentes, aplicáveis a atividades orçamentárias e extra-orçamentárias. Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve basear-se em autorização legal;*
  3. *O orçamento anual deve proporcionar informações suficientes para permitir a apresentação de um demonstrativo da posição financeira consolidada do governo geral;*
  4. *Demonstrativos com descrição da natureza e significação fiscal dos passivos eventuais, das renúncias fiscais e das atividades parafiscais devem ser publicadas juntamente com o orçamento anual;*
  5. *As normas fiscais adotadas (por exemplo, obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário ou limites ao endividamento dos níveis inferiores de governo) devem ser claramente definidas, bem como os principais riscos que poderão afetar o orçamento anual” (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, ob. cit. p. 18/19).*

estatal poderá, um dia, gerar grande descontrolo monetário internacional. O próprio euro é moeda com momentos de instabilidade maior do que a das moedas das grandes nações, pela necessidade de controle e equilíbrio orçamentário dos 11 países da U.E. que o adotam, agora devendo ser acrescido, este elenco, por outras nações que estão conseguindo manter seu déficit público “no conceito nominal”, em menos de 3% <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Escrevi: “Os economistas clássicos, antes da grande Depressão Americana de 1930, viam, em uma política equilibrada de receita e de despesas, efeitos que se anulavam, já que as despesas públicas representariam apenas um complemento na corrente dos gastos nacionais.

Foi Lord Keynes quem alterou o exame do problema, a partir do multiplicador unitário, com o que o Estado poderia intervir e alterar conjunturas difíceis, pela utilização de recursos, relacionando as receitas fiscais e as despesas conduzidas, na media das necessidades.

JESSE BURKHEAD, no seu já citado trabalho intitulado “El presupuesto nivelado” (p. 24), assim resume o pensamento de Hansen e Lerner, que definiram a teoria de Keynes:

“Este enfoque de la política fiscal considera los ingresos y gastos públicos y de la Deuda exclusivamente como instrumentos para controlar el gasto global de la comunidad. Estos son los instrumentos; la finalidad, mantener un nivel estable de ocupación a precios constantes.

Impuestos y gastos deben aumentarse o reducirse tal sólo para modificar el ritmo de gasto de la comunidad; los títulos de la Deuda se venderían al público para absorber sus fondos ociosos y reducir así la liquidez en épocas de inflación, y se recogerían para aumentar la liquidez en épocas de depresión”.

O multiplicador unitário dos orçamentos equilibrados, conforme o pensamento Keynesiano pode ser enunciado, conforme o fez BUCHANAN (p. 87 da obra cit.):

“Una variación en el volumen del presupuesto, mientras se mantenga equilibrado, ejercerá un efecto sobre la renta nacional monetaria aproximadamente igual a la variación en el presupuesto”

sendo que são condições para sua análise a necessidade de:

1. o volume total de variação no gasto público, adotar a forma de compra de bens e serviços reais, produzidos correntemente na economia doméstica;
  2. a variação no orçamento ser financiada por imposto com efeitos semelhantes ao do imposto de renda;
  3. o gasto público não substituir o gasto privado;
  4. a poupança dos contribuintes ser igual a dos fornecedores do governo;
  5. os gastos de inversão não se alterarem, se houver variações no pressuposto;
  6. o sistema bancário-monetário permitir variações nos gastos;
  7. a conduta individual não ser afetada diretamente pela variação do orçamento”
- (Desenvolvimento Econômico e Segurança Nacional – Teoria do Limite Crítico, José Bushatsky Editor, 1971, p. 34/35).

A busca dos orçamentos equilibrados, retorna, portanto, às suas origens e concepções clássicas de finanças públicas, sendo um dos desideratos da lei da responsabilidade fiscal. Vale a pena lembrar, todavia, que o grande problema hoje das entidades federativas reside em uma delas formular a política monetária e cambial e todas as outras deverem seguir a política adotada, sem qualquer interferência. São uma espécie de “bois de tranco”, na linguagem do caboclo paulista, numa referência aos carros de boi, com juntas de quatro animais, em que os da segunda fila recebem o tranco do carro, embora o caminho seja determinado pelos que estão na primeira fileira <sup>11</sup>.

Quando se calcula o PIB mundial atual em torno de 35 trilhões de dólares, e os ativos financeiros, em torno de 100 trilhões, há de se perceber que todos os orçamentos e parcela substancial da riqueza mundial depende da “profissão de fé” de que todos os papéis que circulam no mundo têm lastro e que todos os governos honrarão suas dívidas.

---

<sup>11</sup> *“Tanto a hipótese da neutralidade clássica, quanto a do multiplicador unitário Keynesiano, embora estudados pelos economistas norte-americanos, a fim de solucionar o grave impacto causado pela depressão norte-americana, não trouxeram o efeito desejado, cuja economia efetivamente apenas se recuperou com a guerra de 1939-1945 e o notável incremento industrial que a tecnologia e o pleno emprego proporcionaram à nação americana, contrariando a afirmação de Harley L. Lutz, em seu artigo publicado no Harvard Business Review, vol. XVI, n. 2, 1938, e traduzido pela “Revista de Occidente – Madrid – 1959 (Lecturas sobre Política Fiscal p. 69)”, sob o título “El Financiamiento de la Depresion por parte de la Hacienda Federal y sus consecuencias”, que dizia:*

*“Seria, además, por outra razón un grave error llevar demasiado lejos la analogía entre la depresión y la guerra. Es un hecho histórico perfectamente comprobado el de que ninguna guerra ha resuelto nunca ni un solo problema, ni conseguido otro resultado excepto el de empobrecer a la nación que la sufrió”* (Desenvolvimento Econômico e Segurança Nacional – Teoria do Limite Crítico, ob. cit. p. 35).

Ora, num país que detém apenas 1/65 do PIB mundial, a política monetária e cambial para manter estabilidade, não poucas vezes acarreta reflexos de monta sobre as demais 5.500 entidades federativas. Sempre que o governo federal aumenta os juros, atinge o endividamento de todas as 5.500 entidades federativas, que não têm como decidir a respeito, visto que é da competência exclusiva do Banco Central e do Ministério da Fazenda determinar o nível dos juros e controlar o câmbio, na tentativa de manter a estabilidade cambial e monetária <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> *Escrevi: “A moeda é uma realidade virtual. Não vale por si só, mas pela confiança que nela depositam. Quando não se confia na política monetária de um país, a moeda nada vale. A perda de substância é proporcional à perda de confiabilidade.*

*Os países não têm, portanto, moeda, mas apenas sistemas que lhes permitem adquirir confiança na virtualidade deste instrumento de troca e de reserva.*

*Galbraith, em seu “A Era da Incerteza”, declara que se todos soubessem de que forma os bancos trabalham com suas poupanças nunca deixariam seu dinheiro lá. É graças, porém, ao trabalho dos bancos que as pessoas ficam ricas e as empresas crescem, gerando empregos e desenvolvimento.*

*A inflação não é senão um fenômeno de falta de confiança na moeda. Embora gerada, no mais das vezes, por “déficits públicos” incontroláveis, o certo é que quanto menos se confia na capacidade de os governos controlarem seus desperdícios e sua moeda, tanto mais a inflação se torna aguda, por falta de confiança.*

*As denominadas inflações de demanda e de custo, originadas dos mercados, de rigor, são de fácil controle, se os Bancos Centrais adotam a política monetária correta (juros elevados na demanda e controle da expansão monetária na de custos).*

*Irving Fischer, na sua teoria quantitativa da moeda, vincula a inflação a um descontrole do nível de preços, em fórmula clássica:*

$$P = \frac{MV}{T},$$

*ou seja, o nível de preços é igual à quantidade da moeda multiplicada pela velocidade de circulação, dividida pelo volume de transações. Sempre que se aumente um dos fatores da segunda parte da equação (quantidade de moeda ou velocidade de circulação) e se mantenha estável o volume de transações, o nível de preços fatalmente aumentará, impulsionando a inflação.*

*O certo é que ninguém quer ficar com uma moeda inconfiável e por isso sua velocidade de circulação aumenta potencialmente, por se tornar uma “batata quente” nas mãos de quem a recebe, que dela quer se livrar, o mais rapidamente possível” (A era das contradições – Desafios para o novo milênio, Ed. Futura, São Paulo, 2000, p. 143/144).*

Neste contexto, é que vejo o período de adaptação como um período difícil para todas as entidades federativas, o que, todavia, não me permite defender sua flexibilização. Estou convencido de que, apesar do período tormentoso --e que, infelizmente, acarretará o aumento da carga tributária para todos os brasileiros-- de sua implantação, a LRF é, talvez, a mais importante lei promulgada neste país para tornar a Federação Brasileira eficiente e moral, com reais perspectivas de servir a nação, nas próximas gerações.

Em outras palavras, se os julgadores, políticos e burocratas não desfigurarem a LRF, o país, pela primeira vez, estará dotado de um instrumento capaz de enquadrar a capacidade dispenditiva e a inocuidade da Federação Brasileira, que poderá, também, pela primeira vez, caber dentro do PIB.

SP., /03/2001.