

Paula Uematsu: Quadro fiscal alemão e europeu

A pandemia da Covid-19 e a guerra na Ucrânia reascenderam os debates na Alemanha e na União Europeia acerca da manutenção ou da necessidade de flexibilizar ou revogar as normas de controle fiscal, a fim de possibilitar a retomada dos investimentos em áreas estratégicas como infraestrutura, bem como em políticas sociais.



Na Alemanha, como consequência da pandemia, a regra do

freio da dívida (Schuldenbremse) está suspensa até 2023 [1]. Ainda no antigo governo Merkel, o chefe da Chancelaria Federal, Helge Braun, publicou artigo propondo uma alteração na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (constituição alemã) das normas referentes ao freio da dívida [2].

O processo eleitoral alemão de 2021 intensificou a discussão política e acadêmica sobre o futuro do aperto fiscal e da medida conhecida como Black Zero ou Schwarze Null. Durante as eleições, o Partido Social-Democrata (SPD), o Partido de Esquerda (Die Linke) e os Verdes (Die Grünen) mostraram-se favoráveis à abolição ou abrandamento da regra. Por outro lado, a União Democrata-Cristã e o Partido Democrático Livre (FDP) desejavam a sua manutenção; já o Alternativa para a Alemanha (AfD) não queria apenas manter o freio da dívida, mas também expandi-lo para o sistema de seguridade social alemão [3].

Com a eleição do novo chanceler Olaf Scholz (SPD), no segundo semestre de 2021, a nova coalizão, conhecida como Ampelkoalition (coalizão semáforo) [4], procura formas de garantir a retomada dos investimentos [5], porém, sem violar as regras fiscais constitucionais. Há forte resistência em alterar as regras da Lei Fundamental, o que demandaria a aprovação de 2/3 dos membros das duas casas legislativas alemãs, o Bundestag e o Bundesrat.

A coalizão possui divergências internas. Os verdes são favoráveis à flexibilização do freio da dívida, a fim de obter recursos para investir na modernização ambiental do país; já os liberais (FDP) comunicaram que vão bloquear qualquer tentativa de aumento de tributos ou de furar o teto de gastos.

Como não há acordo, surgiram ideias criativas para contornar as desavenças, como a de utilizar o KfW — banco estatal alemão de investimento e desenvolvimento — como uma agência de inovação e desenvolvimento para alavancar investimentos privados em tecnologia e energia verde, e as empresas públicas como a Deutsche Bahn, da área de transportes ferroviários, e a BImA (Bundesanstalt für



Immobilienaufgaben), da área de habitação, para contrair empréstimos que serão investidos nas respectivas áreas. Em paralelo, há negociações no sentido de rever subsídios tributários e tributação de produtos à base de canabidiol.

Como consequência da política de austeridade, entre 2009 e 2019, apesar do crescimento do PIB nesse período, a Alemanha experimentou baixos níveis de investimento, afetando diretamente a quantidade e qualidade dos serviços públicos como ferrovias, estradas, conservação de prédios públicos, telecomunicações, pesquisas etc [6].

Tanto na Alemanha quanto na União Europeia o debate acerca da flexibilização das regras fiscais é sustentado pelo argumento de que investimentos são necessários para enfrentar os desafios da próxima década nas áreas ambiental, tecnológica e demográfica (devido ao envelhecimento da população) [7] e do cumprimento com as metas estabelecidas pela Agenda 2030 das Nações Unidas (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) [8]. A Alemanha, por exemplo, a fim de cumprir com esses objetivos, adotou o Plano de Proteção Climática 2050 (Klimaschutz — plan 2050), em 2016 [9] e a Lei de Aceleração dos Investimentos (Investitionsbeschleunigungsgesetz) [10], que entrou em vigor em 2020.

Em dezembro de 2021 o novo ministro das Finanças alemão, Christian Lindner (FDP) anunciou um plano de investimentos de 60 bilhões de euros em políticas ambientais [11], demonstrando que retomada dos investimentos já está sendo colocada em prática.

Na Zona Euro, devido às condições excepcionais e o alto nível de incerteza sobre os efeitos econômicos e fiscais da pandemia, a Comissão Europeia absteve-se de dar início ao procedimento dos déficits excessivos contra os Estados-membros em 2020 e em 2021 [12].

Em artigo publicado recentemente na revista Financial Times, o primeiro-ministro italiano, Mario Draghi e o presidente da França, Emmanuel Macron, defenderam a adoção de uma nova política fiscal para a União Europeia que permitisse um aumento da dívida para investir em pesquisa, defesa, tecnologia e meio ambiente [13].

Outro artigo publicado pelo European Stability Mechanism também endossa a revisão das normas fiscais adotadas pela União Europeia, sustentando que "a mudança do contexto macroeconômico exige uma reconsideração do atual quadro fiscal, com regras realistas e eficazes que possam orientar de forma crível as políticas fiscais nos próximos anos" [14].

O atual cenário bélico conduziu os países europeus a debaterem a necessidade de ampliar os investimentos nas áreas de tecnologia, meio ambiente, pesquisa, energia e defesa.

A União Europeia estuda suspender suas regras fiscais em 2023. Uma decisão definitiva sobre esse assunto será tomada no próximo mês de maio [15]. O bloco também discute alternativas energéticas e investimentos no setor para reduzir a sua dependência do gás russo [16].

Na Alemanha, o chanceler alemão, Olaf Scholz, anunciou o investimento imediato de 100 bilhões de euros na área de defesa. A longo prazo os gastos nessa área, que atualmente são de 1,5% do PIB, devem aumentar, progressivamente, em mais de 2% [17]. A decisão da Alemanha em aumentar seus

investimentos na área de defesa e do envio de armamento bélico à Ucrânia é histórica. Desde o final da Segunda Guerra a Alemanha evita a exportação de armas e a ampliação de investimento nas forças armadas.

Origens das regras do teto de gastos

A Alemanha, desde a década de 30 do século 20, adota uma política econômica com base nas teses desenvolvidas pelo ordoliberalismo, escola de pensamento integrada por economistas e juristas da Escola de Freiburg. Para os ordoliberais cabe ao Estado proporcionar uma *Ordnungspolitik*, uma "política baseada na ordem", através de um conjunto de normas constitucionais (constituição econômica) que regula as ações do Estado e do setor privado [18].

Com a adoção do Euro e o advento da crise de 2008, o modelo ordoliberal alemão foi expandido para todos os países da Zona Euro [19], desde então a Alemanha é alvo de críticas por ter exportado o seu modelo econômico, antikeynesiano e orientado para a renúncia protestante "Erst sparen, dann kaufen!" (poupar para depois gastar), apontado como uma das causas dos problemas econômicos e sociais enfrentados pelos países europeus [20].

Dessa forma, diversas medidas foram adotadas pela União Europeia com o objetivo de garantir a sustentabilidade e o equilíbrio fiscal, econômico e orçamentário de seus países-membros, como, por exemplo o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que comporta um conjunto de regras para a coordenação das políticas orçamentais nacionais na EU e o "pacote de seis" (Six Pack) [21], que reforçou as regras adotadas pelo do Pacto e a sua aplicação. Os Estados pertencentes à Zona Euro foram fortemente encorajados a inserir essas normas da União Europeia sobre ajuste fiscal e orçamentário em seus ordenamentos jurídicos internos.

Na Alemanha, a regra do freio da dívida foi inserida na Lei Fundamental em 2009 (artigo 115), com base no princípio da sustentabilidade aplicando-se aos orçamentos federais (Bund) e estaduais (Länder). A regra deve ser observada na elaboração do plano orçamentário federal e das leis orçamentárias, assim como na elaboração dos relatórios sobre projeções fiscais [22].

Em paralelo ao surgimento das ideias ordoliberais, desenvolveu-se o conceito de economia social de mercado (Soziale Marktwirtschaft), que vincularia os cidadãos à constituição econômica. O princípio do Estado Social está fixado no artigo 20, parágrafo 1º, e no artigo 28 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha [23]. O país conta também com uma sólida lei de direitos sociais, a Sozialgesetzbuch (SGB).

Essa vertente social da economia liberal alemã foi uma conquista, em especial das demandas da União Democrata-Cristã (CDU) nos pós-guerra e colocada em prática pelo antigo chanceler Ludwig Erhard na década de 1960.

Assim, o equilíbrio entre investimento social e equilíbrio fiscal presente no orçamento alemão reflete em seus números: 41,3% do orçamento de 2020 foi direcionado para gastos sociais e trabalho; somente 4,6% foi direcionado para o pagamento da dívida federal [24].

Os modelos econômicos adotados por diversos países e as crises bancária e fiscal das últimas décadas



conduziram ao estabelecimento de regras fiscais rígidas, limitadoras dos gastos públicos. Atualmente, esses modelos estão sendo revisados. As sanções impostas à Rússia já estão refletindo na economia de diversos países, demandando investimentos massivos em diversos setores da sociedade, pressionando por alterações nas regras fiscais rígidas em todo o mundo. Na Alemanha e na Europa o debate acerca da flexibilização dessas normas já é uma realidade, resta saber como países como o Brasil conduzirão seus orçamentos nos próximos anos em um cenário no qual a flexibilização formal ou informal dessas regras aparece como ato quase inevitável.

[1] Na Alemanha, a fim de possibilitar despesas adicionais necessárias para o enfrentamento da pandemia, o Bundestag deliberou que a situação pandêmica se enquadrava na exceção de emergência, permitindo que o governo federal excedesse o limite, previsto na Lei Fundamental, de 0,35% do PIB.

[2] Handelsblatt. Das ist der Plan für Deutschland nach Corona. 26.01.2021. Disponível aqui.

[3] The Economist. The end of the German debt brake? 01.03.2021. Disponível em: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1650762548&Country=Germany&topic=Economy_1 e The Economist. Why German politicians are fighting over the debt brake. 05.06.2021. Disponível em: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/07/05/why-german-politicians-are-fighting-over-the-debt-brake>.

[4] Coalizão formada entre o partido do Chanceler, Partido Social-Democrata (SPD), os Verdes (Die Grünen) e o Partido Democrático Livre (FDP).

[5] Truger, Achim. Can german obsession with balanced budgets be overcome. John Hopkins University. American Institute for Contemporary German Studies. 16.01.2020 Disponível em: <https://www.aicgs.org/2020/01/can-the-german-obsession-with-balanced-budgets-be-overcome/>.

[6] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. 06.2020. Disponível em: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

[7] Hüther, Michael e Südekum, Jens. How to re-design German fiscal policy rules after the COVID19 pandemic. Forum New Economy Working Papers. nº25. 2020. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/228778>.

[8] Bundesregierung. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1875176/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/deut-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf?download=1>.

[9] Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Klimaschutz- plan 2050. Disponível em: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf.

[10] Disponível em: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze->



19/investitionsbeschleunigungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile.

[11] Deutsche Welle. Germany's new finance minister announces billions in climate investments. 10.12.2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/germanys-new-finance-minister-announces-billions-in-climate-investments/a-60085847>.

[12] Federal Ministry of Finance. German Stability Programme 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-germany-stability-programme_en.pdf

[13] Financial Times. "The EU's Fiscal Rules Must be Reformed". 23.12.2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcb0-4908-a29a-5a3e14185966>.

[14] European Stability Mechanism. EU fiscal rules: Reform Considerations. Discussion Papers Series/17. outubro de 2021. Disponível em: <https://www.esm.europa.eu/news/esm-discussion-paper-17-eu-fiscal-rules-reform-considerations>.

[15] Bloomberg. War Brings EU Closer to Suspending Fiscal Rule Again for 2023. 02.03.2022. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-02/war-brings-eu-closer-to-suspending-fiscal-rule-again-for-2023>

[16] Deutsche Welle. EU moves to speed up energy investments amid Ukraine war, rising gas prices. 01.03.2022. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-moves-to-speed-up-energy-investments-amid-ukraine-war-rising-gas-prices/a-60957223>.

[17] The Guardian. Germany to set up €100bn fund to boost its military strength. 27.02.2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/27/germany-set-up-fund-boost-military-strength-ukraine-putin>

[18] Blyth, Mark. Austeridade: A história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária. 2017, p.171.

[19] Tooze, Adam. German Question(S) (3): Applying the Debt Brake – The Genealogy Of German Austerity Regime. 22.10.2017. Disponível em: <https://adamtooze.com/2017/10/22/german-questions-3-applying-debt-brake-genealogy-german-austerity-regime/>.

[20] Ver: ARRUDA, P. U. Direitos Econômicos e Sociais vs. Austeridade em Tempos de Crise: a jurisprudência dos tribunais constitucionais da Itália, Espanha e Portugal. Revista Semestral de Direito Econômico, Porto Alegre, v. 1, nº1, p. e0102, 2021. DOI: 10.51696/resede.e0102. Disponível em: <http://www.resede.com.br/index.php/revista/article/view/10>.

[21] O sixpack consiste em um conjunto de medidas legislativas europeias para reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento ao introduzir maior supervisão macroeconômica como resposta à crise da dívida europeia de 2009. Estas medidas foram agrupadas num "pacote de seis" de regulamentos, introduzidos em setembro de 2010 em duas versões, respectivamente, pela Comissão Europeia e uma força-tarefa do Conselho Europeu.



[22] No processo orçamentário alemão são três os documentos que realizam projeções fiscais: a) o Plano Financeiro (Finanzplan); b) o Programa de Estabilidade da União Europeia e c) o Relatório sobre a Sustentabilidade das Finanças Públicas (Tragfähigkeitsbericht).

[23] Blyth relata que, embora os ordoliberais não quisessem que a constituição econômica estivesse ligada a um Estado de bem-estar social, as circunstâncias e a política determinaram que a economia de mercado tinha de se tornar social. Blyth, Mark. Austeridade: A história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária. 2017. p.172.

[24] Bundesregierung. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/bundeshaushalt-2020-beschlossen-1641384>.

Date Created

31/03/2022