

Em Defesa de um Regime de Planejamento Fiscal

“A (...) política de buscar equilibrar o orçamento por imposições, restrições e precauções certamente falhará, porque terá o efeito de diminuir o poder de gasto nacional e, conseqüentemente, a renda nacional.”
(KEYNES 1933, The Means to Prosperity)

Nas sociedades democráticas, o Estado desempenha papéis insubstituíveis — a menos que se queira abrir mão da condição de sociedade democrática — na organização da economia.

O Estado deve prover bens públicos essenciais a toda população, regular as atividades do setor privado e promover o bom funcionamento da economia, com aproveitamento pleno e expansão sustentável das suas capacidades produtivas. Essas funções estão interligadas e se sobrepõem algumas vezes. Por exemplo, o acesso a recursos naturais não degradados (ar puro, águas limpas, alimentos saudáveis etc.) é direito fundamental da humanidade e requer amplos gastos públicos para o provimento desses bens e regulação das atividades do setor privado de forma a impedir o uso predatório motivado pelo interesse de ganho privado.

Os gastos públicos têm também o papel de regular os ciclos da economia, compensando as perdas de renda e emprego do setor privado quando ocorrem recessões e moderando a euforia especulativa privada e o desperdício de recursos produtivos na fase ascendente dos ciclos.

Em suma, o Estado tem papel insubstituível de evitar o uso predatório dos recursos naturais e humanos pelo setor privado e, ao mesmo tempo, de promover o uso eficiente dos recursos disponíveis (especialmente a força de trabalho) em benefício da coletividade. Por consequência, é evidente que as diretrizes fiscais que regulam os gastos públicos e a tributação: *(a) não podem ser estabelecidas emulando objetivos e motivações de entes privados na medida em que (b) devem se guiar por critérios que permitam o cumprimento eficiente por parte do Estado daquelas tarefas de sua exclusiva responsabilidade.*

Neste sentido, uma atuação fiscalmente responsável do Estado passa por assegurar a estabilidade macroeconômica em um nível compatível com a plena capacidade da economia e com as necessidades de sua população. Para tanto, a função de planejamento do Estado é um imperativo para a gestão fiscal.

O atual arcabouço fiscal é insustentável

Ao longo do tempo, o arcabouço fiscal brasileiro tornou-se cada vez mais complexo, ineficiente e antidemocrático. Até meados de 2014, os principais guias da atuação estatal eram os três instrumentos de planejamento e orçamento, a saber: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Ainda que restrições fiscais como a Regra de Ouro e a meta de resultado primário continuassem existindo e impondo limites incoerentes, não chegaram a ser incapacitantes da atuação fiscal ativa. Desse modo, em contexto de ampliação dos gastos estimulando o crescimento, a própria dinâmica econômica favorecia o cumprimento das metas estabelecidas.

Ao todo, o Brasil possui um emaranhado de mais de 11 restrições fiscais que invariavelmente visam constringer o grau de liberdade do governo eleito de seguir os planos e políticas estabelecidos nos três instrumentos de planejamento e orçamento constitucionais por meio da emulação de objetivos privados, notadamente a busca de superávits entre receitas e despesas. Como as funções públicas são insubstituíveis, as restrições fiscais estabelecidas com base em princípios privados vão se mostrando ineficientes com graves consequências para o bem-estar social e sustentabilidade ambiental. A despeito disso, mesmo quando a disfuncionalidade de uma dada restrição legal se revela politicamente insuportável para grupos poderosos capazes de promover reformas no arcabouço fiscal, por inviabilizar a realização de gastos necessários para a preservação dos seus poderes políticos, outras regras são criadas com resultados igualmente contraproducentes.¹ A sobreposição de normas fiscais restritivas torna o sistema mais complexo e incoerente, escalando a ineficiência e a inaplicabilidade das restrições. Tal situação decorre da própria contradição das restrições fiscais com o princípio de exclusividade de tarefas constitucionais que só o Estado pode executar com eficiência justamente por não precisar se constringer por restrições e motivações privadas e orientar-se por objetivos coletivos.

Enquanto as restrições fiscais reduzem o caráter democrático da gestão orçamentária, os instrumentos de planejamento e orçamento o ampliam. Isso porque estes resultam de amplas discussões na sociedade, são aprovados e monitorados por representantes eleitos e pelos órgãos de controle constituídos com este fim. A cada ano, mais precisamente até o dia 17 de julho de cada ano, o Executivo deve sancionar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); até o dia 22 de dezembro de cada ano, o Executivo deve sancionar a Lei Orçamentária Anual (LOA) e; até 22 de dezembro do primeiro ano de mandato, o mesmo Executivo deve sancionar o seu Plano Plurianual (PPA). Em conjunto, esses três instrumentos estabelecem os objetivos, as metas, as estratégias, as políticas públicas e as prioridades do governo eleito.

Já as restrições fiscais, por sua vez, são limites financeiros que repercutem na aplicação de cada instrumento de planejamento e orçamento visando decretar em qual proporção os objetivos poderão ser perseguidos. As restrições fiscais não partem da análise da disponibilidade de recursos humanos e materiais mobilizáveis para a provisão de bens públicos demandados pela sociedade. Tampouco possuem qualquer preocupação em garantir ou ampliar os direitos cidadãos estabelecidos pela Constituição Federal. Ao imporem limites numéricos arbitrários sobre a política pública, elas impedem a operação eficiente do Estado na melhor provisão de bens e serviços públicos, mesmo quando a demanda por tais bens e serviços não foi saciada e os recursos humanos e materiais que poderiam ser utilizados nessa provisão estão ociosos. Consequentemente, as restrições fiscais limitam arbitrariamente o quanto da Constituição e o quanto dos objetivos estratégicos "caberão" no orçamento fiscal sob a falsa alcunha de "responsabilidade fiscal".

¹ Em 2018, diante do fracasso de restrições fiscais de "primeira geração", um grupo de economistas do FMI reconheceu a necessidade de maior flexibilização das restrições fiscais que havia defendido em período anterior justificando essa mudança de orientação no fato de que "the systems of rules [have become] more complicated to operate, while compliance has not improved". [Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo \(2018\) **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**; IMF Staff Discussion Notes No. 18/04, April 13, 2018.](#) p.4. Com a crise pandêmica a partir de 2020, mesmo os mais fervorosos defensores de regras fiscais disfuncionalmente restritivas foram obrigados a tolerar suas suspensões para que os governos pudessem combater a crise sanitária e suas consequências socioeconômicas.

As restrições fiscais também têm sido ineficientes para definir um mecanismo transparente e igualitário no estabelecimento das prioridades de gastos públicos. As mais recentes Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto dos Gastos se mostraram inócuas para evitar o uso deletério do orçamento para interesses políticos opacos e particularistas.² De qualquer ponto de vista que se olhe, as restrições fiscais têm se mostrado uma busca efêmera por um equilíbrio inalcançável, pois são fundadas em princípios incorretos do papel do Estado, do funcionamento das finanças públicas e da moeda na economia moderna.

Restrições que se baseiam em satisfazer critérios numéricos fixos (relação dívida/PIB; gastos/PIB ou mesmo gastos per capita etc) cedo ou tarde fracassam. Mesmo defensores de tais regras, como o FMI, reconhecem que restrições a déficits nominais são contraproducentes porque “são potencialmente procíclicas, encorajando retenção fiscal em tempos ruins sem impedir o relaxamento fiscal em tempos bons”; são curto-prazistas na medida em que “limites obrigatórios de déficit fiscal podem encorajar os formuladores míopes de política a realocar gastos de itens de alta qualidade, mas com benefícios apenas de longo prazo (por exemplo, investimento, educação, apoio a reformas estruturais), para gastos imediatamente visíveis, mas improdutivo (por exemplo, transferências de dinheiro)”; e antidemocráticas uma vez que elas “podem reduzir a transparência, incentivando a contabilidade criativa ou operações fora do orçamento”(p.9).³

Em suma, as restrições fiscais têm sido amplamente reconhecidas como ineficientes e antidemocráticas porque:

- (1) são rígidas e levam a economia ao desperdício de recursos disponíveis (especialmente trabalho) e agravam problemas distributivos;
- (2) usualmente são pró-cíclicas, reforçando ora a crise e o desemprego (de capital e trabalho), ora o auge e sua euforia creditícia e sua pressão sobre preços;
- (3) não são críveis por serem abandonadas diante de situações imprevistas, de choque e/ou catástrofes;
- (4) são politicamente insustentáveis em sociedades democráticas por fortalecerem grupos de interesse com maior poder de pressão em detrimento das necessidades sociais, especialmente as dos mais vulneráveis;

As restrições fiscais são falhas por natureza não por execução

² Neiva, Lucas. Entenda o que é o orçamento secreto, e por que ele é criticado. Congresso em Foco. 18/10/2022 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-e-porque-e-criticado/com.br/area/congresso-nacional/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-e-porque-e-criticado/>

³ Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo (2018) **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**; IMF Staff Discussion Notes No. 18/04, April 13, 2018.p.9. No original: “First, certain types of rules such as nominal deficit caps are potentially procyclical, encouraging fiscal retrenchment in bad times without preventing fiscal relaxation in good times. Second, because rules are generally silent on the composition of fiscal adjustment, they can allow the deficit bias to morph into a composition bias. As shown by Peletier, Dur, and Swank (1999), if excessive deficits reflect myopia, binding deficit limits can encourage myopic policymakers to reallocate spending away from high-quality items with only longer-term benefits (for example, investment, education, support for structural reforms) and toward immediately visible but unproductive spending (for example, cash transfers). Third, if adopted without sufficient political buy-in or a solid public financial management system, rules can also reduce transparency by encouraging creative accounting or off-budget operations (Milesi-Ferretti 2003)”.

Apesar de fracassarem em prover os governos com um sistema de regras que os permita realizar suas funções sociais exclusivas e primordiais, as restrições fiscais têm sido, ao invés de abandonadas, reeditadas — ainda que de forma modificada. Entretanto, as falhas das restrições decorrem de sua própria natureza — e não de alguma incompletude, de uma visão analiticamente infundada das finanças públicas e de sua operação no sistema econômico. Sinteticamente, as restrições fiscais buscam atingir algum critério impreciso ou inócuo de “sustentabilidade fiscal”, geralmente estabelecido por indicadores numéricos ainda mais elusivos como a relação dívida/PIB ou outra sucedânea. O objetivo declarado dessas restrições é “conter a tendência dos governos de incorrer em déficits excessivos”(FMI 2018 p.7).⁴

Todo o argumento econômico favorável à imposição de restrição fiscal sobre governos está baseado na má doutrina das “finanças saudáveis”.⁵ Governos monetariamente soberanos não enfrentam limites financeiros para gastar e, portanto, não podem incorrer em déficits ou dívidas “insustentáveis” na medida em que sempre podem honrar compromissos financeiros assumidos em sua própria moeda.⁶ Não obstante, os gastos públicos podem ser, teoricamente, excessivos em relação à capacidade produtiva da economia e, conseqüentemente, resultar em inflação transitória causada por excesso de demanda. Todavia, as restrições fiscais não são usualmente estabelecidas em função da capacidade produtiva da economia, mas em função de indicadores fiscais não diretamente relacionados com a capacidade de oferta da economia. Ainda mais grave, os indicadores preferidos para estabelecer as restrições fiscais (tais como a relação dívida/PIB ou superávit público/PIB) são geralmente pró-cíclicos de forma que quando a capacidade produtiva está em sua máxima utilização o indicador tende a ficar abaixo da meta e induzir a mais gastos; quando a capacidade produtiva está subutilizada, o indicador tende a ficar acima da meta e induzir à redução de gastos.⁷

Finalmente, o custo da dívida pública é amplamente determinado pela taxa de juros que o próprio governo define através da política monetária, de forma que, além de não haver risco de *default* sobre a dívida pública, o governo estabelece o preço de sua dívida. A capacidade de financiar os gastos de governos monetariamente soberanos não está submetida aos humores dos mercados financeiros. A despeito da pressão política e midiática que estes podem produzir, não há nenhuma lei da natureza que obrigue os gastos públicos e as receitas tributárias a se igualarem, ou a taxa de juros a mudar, no fluxo de tempo exato que a terra demora para dar uma volta em torno do sol. Enquanto o “mercado” não produzir uma lei da natureza com tais características, somente as leis humanamente produzidas a partir de teorias econômicas obrigam o Estado a prover bens e serviços públicos de qualidade disponíveis em sua moeda.

Novas diretrizes para um arcabouço fiscal funcional

⁴ [Luc Eyraud](#) et ali (2018) p.7. No original: “...to contain the tendency of governments to run excessive deficits”.

⁵ O argumento político no qual se baseia a adoção de restrições fiscais, o de uma “tendência” dos políticos de preferirem gastos crescentes para obter reeleição, é teórica e empiricamente infundado. Para uma discussão das falhas do argumento político veja Pressman, Steven (2004) What is wrong with public choice, Journal of Post Keynesian Economics, 27:1, 3-18.

⁶ Conceição, Daniel & Dalto, Fabiano A S (2022) A Importante Lição da Coronacrise sobre os Limites do Gasto Público. Brasília:Fonacate. Cadernos da Reforma Administrativa no.37. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-37.pdf>

⁷ Segundo Caselli, Francesca, Hamid Davoodi, Carlos Goncalves, and others. 2022. **The Return to Fiscal Rules**. IMF Staff Discussion Note 2022/002. Washington, DC: International Monetary Fund. “The evidence also indicates that fiscal rules had limited impact in making fiscal policy less procyclical..” p.1 De fato, as restrições fiscais tornam a política fiscal pró-cíclica.

Considerando as falhas nos fundamentos econômicos, políticos e operacionais sobre os quais têm sido erigidas as restrições fiscais, e considerando o poder financeiramente ilimitado e exclusivo do governo em gastar, sugerimos, a seguir, princípios funcionais para nortear a política fiscal de governos democráticos:

(1) evitar ser fator agravante da tendência “natural” à instabilidade financeira, ao desperdício de recursos (especialmente pelo desemprego da força de trabalho) e à desigual distribuição de renda característica da economia motivada pelo lucro;

(2) utilizar os instrumentos de planejamento e execução orçamentária já existentes (PPA, LDO e LOA) para tornar os gastos públicos previsíveis e ao mesmo tempo flexíveis às condições de oferta, de forma a prover bens públicos de acordo com as necessidades da população e coordenar as decisões dos agentes privados na direção de utilizar plenamente os recursos produtivos disponíveis com o objetivo de construir uma economia socialmente justa e ambientalmente sustentável;

(3) estabelecer o **Regime de Planejamento Fiscal (RPF)**, regra segundo a qual os gastos públicos devem ser planejados para conduzir a economia até o limite do pleno emprego por meio de um Programa de Garantia de Emprego da força de trabalho apta e desejosa de trabalhar⁸.

O Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD) defende os seguintes procedimentos operacionais para realizar o **Regime de Planejamento Fiscal (RPF)**:

- (a) O governo se compromete (no PPA) com metas objetivas para cada área de referência que consta no artigo 6º da Constituição Federal. Por exemplo, na área da Educação, cada governo que montar o PPA deve estabelecer quais são seus objetivos para a área e quais índices usará como parâmetro. Neste caso, o governo poderia estabelecer índices de evasão escolar, analfabetismo, nota média do Enem, para ilustrar, como metas a serem atingidas em seu período de governo. O mesmo seria feito obrigatoriamente para saúde, alimentação, meio ambiente, emprego, moradia, transporte e todas as demais áreas elencadas no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo facultativa a adoção de outras metas compatíveis com a Carta e não presentes no artigo 6º;
- (b) As equipes técnicas de trabalho do PPA devem fazer todo trabalho de planejamento e projeto de forma a determinar as necessidades e as disponibilidades de recursos humanos e materiais que deverão ser mobilizados para atingir as metas estabelecidas. No PPA, caberá aos especialistas estimar a quantidade de recursos financeiros necessários a cada ano para o cumprimento das metas setoriais estipuladas;
- (c) por meio da LDO, o governo adaptará e reorganizará as metas estabelecidas no PPA para o ano exercício de referência de acordo com as especificidades conjunturais, apontando os recursos financeiros necessários para que parte da meta estipulada no PPA seja realizada;
- (d) a LOA distribuirá efetivamente os recursos orçamentários de forma proporcional para a realização das metas estabelecidas pelo governo.

⁸ IFFD. Programa de Garantia de Emprego para uma Sociedade Próspera, Justa e Sustentável. Set/22. Disponível em: <https://iffdbrasil.org/index.php/2022/09/26/outras-producoes-n-2-programa-de-garantia-de-emprego-para-uma-sociedade-prospera-justa-e-sustentavel/>

Nesse sentido, os três instrumentos de planejamento e orçamento funcionarão como partes contínuas de uma mesma estratégia que servirá de guia coerente para a política fiscal funcional — estratégia essa que poderá ser revista conforme o plano de governo eleito nas urnas.

No conjunto, esse arcabouço fiscal garante previsibilidade sobre os gastos públicos, já que desde o PPA as diretrizes dos gastos já estão dadas, ao mesmo tempo em que compatibiliza o regime fiscal com a Constituição Federal, os Direitos Humanos e a sustentabilidade ambiental. Da mesma forma, o sistema é flexível por adaptar periodicamente as metas a serem perseguidas de acordo com o limite inflacionário da economia, dado pelas condições efetivas de disponibilidade de recursos humanos e materiais.

Como forma de avaliação da condução desta proposta funcional, o Ministério da Fazenda deve liberar anualmente relatórios fiscais que mostrem os efeitos da política fiscal praticada sobre os indicadores das metas. Em caso de não obtenção do resultado esperado, o Ministro em exercício deverá divulgar carta aberta relatando os motivos de tal falha e apresentar os planos para retomar o sentido proposto no PPA. O reforço de mecanismos de consulta popular — como audiências públicas, orçamento participativo e conselhos de políticas públicas, é vital para o regime em pauta. Tais instituições civis funcionarão como contrapeso para a ausência da restrição financeira e no sentido de forçar a busca da eficiência na gestão dos recursos públicos.

13 de março de 2023



Daniel Negreiros Conceição
Presidente da Diretoria Executiva do IFFD