

Planejamento funcional do gasto público: os cinco princípios norteadores do orçamento

Márcio Gimene¹

David Deccache²

O Brasil caracteriza-se por longa tradição em planejamento. A experiência de planejamento econômico no país, estruturada especialmente a partir do final dos anos 1930, perdeu forças durante a década de 1980 e foi esvaziada a partir dos anos 1990, quando houve uma crescente suplantação do planejamento em prol da adoção de regras fiscais de curtíssimo prazo. No mesmo período registrou-se forte queda do crescimento do PIB *per capita* combinada com acelerada regressão produtiva da economia.

Para se ter uma ideia, após apresentar crescimento médio do PIB *per capita* de cerca de 4,0% entre 1931 e 1980, nas últimas quatro décadas esse indicador se reduziu para apenas 0,5% no Brasil. Já o grau de industrialização – mensurado pela participação da indústria de transformação no PIB, que havia aumentado significativamente até o pico de 36% em 1985, passou a crescer abaixo do PIB brasileiro na maioria dos anos e, conseqüentemente, reduziu-se significativamente para 11,0% em 2019.³

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter criado um sistema público de planejamento ancorado na integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como avançado no estabelecimento de um amplo conjunto de direitos sociais e econômicos, as fortes restrições impostas às finanças públicas acabaram por obstruir o potencial de crescimento da economia brasileira e a implementação plena dos dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais.

Além disso, se por um lado é preciso reconhecer que houve avanços importantes no passado recente, especialmente em relação à organização de sistemas informatizados de acompanhamento orçamentário e financeiro, também é necessário assumir a urgência da estruturação de uma nova agenda de transformações institucionais que crie condições favoráveis

1 Analista de Planejamento e Orçamento em exercício na Secretaria de Orçamento Federal, editor da *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* e presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Geografia pela UFRJ.

2 Assessor econômico na Câmara dos Deputados, professor voluntário de Economia na UnB e diretor do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD). Economista pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorando em Economia pela UnB.

3 Para mais detalhes sobre o processo de desindustrialização na economia brasileira, ver Morceiro (2021).

à retomada do crescimento econômico com responsabilidade ambiental para assentar a concretização dos objetivos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

É nesse sentido que o presente trabalho tem como objetivo propor a substituição das regras fiscais atuais por princípios orçamentários orientados por cinco premissas a serem observadas na construção de um arranjo institucional que possibilite o planejamento funcional do gasto público no Brasil. Para cada premissa será dedicado uma seção do texto. Primeira premissa: um governo monetariamente soberano não depende de arrecadação prévia para gastar na moeda que ele mesmo emite. Segunda premissa: o planejamento deve orientar a elaboração e a execução dos orçamentos. Terceira premissa: decisões de gasto precisam considerar os custos de oportunidade. Quarta premissa: decisões de gasto precisam considerar seus possíveis impactos inflacionários. Quinta premissa: decisões de gasto precisam considerar as restrições externas.

Após a exposição dos argumentos que sustentam essas cinco premissas, uma seção conclusiva encerra o trabalho.

1. UM GOVERNO MONETARIAMENTE SOBERANO NÃO DEPENDE DE ARRECADAÇÃO PRÉVIA PARA GASTAR NA MOEDA QUE ELE MESMO EMITE

A primeira premissa, base para todas as outras quatro apresentadas na sequência, é que governos monetariamente soberanos sempre criam moeda quando realizam pagamentos. Nessa perspectiva, a venda de dívidas remuneradas e a cobrança de tributos não são operações de financiamento dos gastos públicos.

Essa premissa fundamental, derivada do arcabouço teórico das Finanças Funcionais, de Abba Lerner (1943), não significa ausência de limites para os gastos públicos. Trata-se apenas de reconhecer que as restrições econômicas reais nada têm a ver com uma possível escassez da moeda que só o Estado pode emitir e o faz toda vez que realiza um pagamento. Inclusive, o reconhecimento dos verdadeiros limites ao gasto público é um dos corolários fundamentais do bom planejamento econômico.

Inicialmente, cabe expor uma breve definição do conceito de soberania monetária adotado neste artigo. Sucintamente, um governo é monetariamente soberano se tiver as prerrogativas de: determinar qual a moeda de conta oficial; deter o monopólio sobre a emissão do dinheiro emitido na moeda de conta oficial; estabelecer obrigações não recíprocas (principalmente impostos, mas, também, multas, taxas, tarifas dentre outros); e decidir o que entregará para realizar pagamentos e transferências ao setor privado (DALTO et al., 2020).

Até cerca de 200 anos atrás, quando os reis ordenavam a cunhagem de moedas para gastá-las e, em seguida, recolhê-las por meio da cobrança de tributos, a premissa de que gastos precedem a tributação era mais evidente. Com a criação dos bancos centrais o sistema monetário se tornou mais sofisticado, mas seus conceitos básicos seguem os mesmos: para que o soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo cria, é preciso primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens e serviços da população local.

Trata-se de uma questão de lógica: não é possível ocorrer o contrário, pois nesse caso as famílias e empresas não teriam como obter a moeda estatal para devolvê-la na forma de tributos ao governo que a criou.

De forma mais detalhada, nas economias modernas, os bancos têm contas especiais no Banco Central, chamadas “contas de reservas bancárias”. Quando o Governo, através do Tesouro, realiza qualquer gasto, envia uma ordem de pagamento em nome do beneficiário e o Banco Central credita o saldo na conta de reservas bancárias do banco em que o destinatário possui conta corrente. As reservas bancárias (moeda estatal) criadas pelo Governo aumentam o que chamamos de “base monetária”. O banco, por sua vez, registra o acréscimo de depósito na conta bancária do destinatário do pagamento pelo Governo no mesmo valor correspondente ao crescimento das suas reservas bancárias.

Portanto, mesmo nos sofisticados sistemas financeiros modernos, e apesar das inúmeras restrições de ordem legal, quando governos monetariamente soberanos realizam pagamentos, concomitantemente, criam moeda estatal nova (reservas bancárias), sendo a tributação e a emissão de títulos movimentos necessariamente posteriores a essa criação, já que ambas só podem ser concretizadas com o uso de moeda estatal (reservas bancárias) (WRAY, 2015; DALTO et al., 2020).

Um questionamento que costuma surgir após a apresentação dessa esquematização é sobre a função da tributação: se o emissor soberano de moeda não necessita de arrecadação tributária prévia para realizar pagamentos, qual a razão de existir tributação?

A função primordial dos tributos, e talvez a mais oculta delas, é a imposição da demanda social pela moeda estatal. Estabelecido um imposto que deve ser pago usando a moeda do Governo, empresas e famílias precisam obter essa moeda para ficar em dia com suas obrigações tributárias. Para obter essa moeda, pelo menos alguns agentes privados necessitam vender bens e serviços para o Governo. Isso garante ao Estado uma ampla capacidade de realização de políticas econômicas em moeda soberana e o direcionamento dos recursos reais disponíveis para a provisão de necessidades sociais que considere relevantes (WRAY, 2003).

Os impostos criam e mantêm a demanda pela moeda do Governo, mas também podem ser usados para outras finalidades igualmente importantes. Dentre elas, destacamos: a redução da demanda do setor privado, de forma a adequar a capacidade de gastos da economia à oferta de bens e serviços disponível na moeda doméstica, evitando assim pressões inflacionárias; combater as desigualdades e distorções de renda e riqueza; e estimular ou desestimular determinados tipos de atividades, consumos e práticas de acordo com os interesses coletivos.

Por fim, a emissão de títulos públicos em economias monetárias modernas, ao oferecer um ativo líquido remunerado como alternativa à moeda estatal para o setor privado, tem como função principal a fixação da taxa básica de juros da economia, no caso do Brasil, a taxa Selic.⁴

4 Para mais detalhes sobre o procedimento de determinação exógena da taxa básica de juros da economia, ver Dalto et al. (2020).

2. O PLANEJAMENTO DEVE ORIENTAR A ELABORAÇÃO E A EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Aceita a primeira premissa acerca da ausência de restrições financeiras em moeda soberana, devemos lembrar que nas economias capitalistas a produção é determinada pelo nível da demanda efetiva e limitada pela capacidade produtiva da economia. Dessa forma, em um contexto de existência de fatores de produção ociosos, aumentos do gasto público são fundamentais para garantir a expansão da demanda agregada, que por sua vez leva ao aumento da atividade econômica e estimula os investimentos privados que, por consequência, ampliam a própria capacidade produtiva (KEYNES, 1964; KALECKI, 1997).

Dadas essas descrições, a combinação macroeconômica socialmente desejável entre gastos (criação de renda para o setor privado) e tributação (redução de renda e riqueza do setor privado) deve ser aquela que mantenha o nível de demanda adequado à condução da economia ao pleno emprego dos fatores de produção, para que não ocorra um inadmissível desperdício da capacidade produtiva. O orçamento, portanto, deve ser planejado para permitir a flutuação da política fiscal visando ao equilíbrio da economia no pleno emprego. E não para alcançar algum resultado fiscal pré-determinado, como acontece atualmente. Essas são algumas das lições fundamentais do arcabouço das finanças funcionais desenvolvidas por Abba Lerner na década de 1940 e recuperado, recentemente, pela Teoria Monetária Moderna (LERNER, 1943; WRAY, 1998).

Portanto, um planejamento orçamentário que permita a ampliação dos gastos públicos em economias que estejam operando abaixo do pleno emprego possibilita multiplicar a renda e gerar novos empregos, o que é crucial para mitigar o pessimismo dos agentes privados. Com os níveis de renda e de emprego subindo, os investidores privados passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos. Isso eleva a rentabilidade esperada dos seus investimentos, que passa a superar a taxa de juros e assim o investimento privado se amplia. O resultado é a retomada do crescimento econômico, ampliando a renda e gerando novos empregos, o que permite também ampliar a arrecadação tributária.

Isso não significa, no entanto, que os governos possam ou devam gastar de forma ilimitada. É preciso que o planejamento dos gastos públicos considere também aspectos como: os custos de oportunidade; a capacidade real da economia em ofertar bens e serviços em moeda doméstica; os possíveis impactos inflacionários; e as restrições externas. Com isso, apresentamos a nossa segunda premissa: é o planejamento visando à plena utilização da capacidade produtiva que deve orientar a elaboração e a execução dos orçamentos, não algum tipo de regra fiscal *ex ante*.

Matus (1993, 2007) define planejamento como “o cálculo que precede e preside a ação”. Nessa perspectiva, o termo “preside” enfatiza a necessidade de um efetivo comprometimento dos dirigentes e de suas equipes com as transformações planejadas. Isso exige especial atenção aos aspectos político-institucionais que limitam as possibilidades de implementação das ações governamentais.

No “triângulo de governo” proposto por Matus, as transformações que se pretende implementar por meio do projeto de governo são limitadas pela governabilidade do sistema (identificação das variáveis que o Governo controla e as que não controla) e pela capacidade de governo (recursos necessários à realização do projeto de governo, tais como competências das equipes, métodos e técnicas de trabalho, sistemas de informação, etc.).

Projetos de governo que não dediquem a devida atenção aos limites impostos pela governabilidade do sistema e pelas capacidades de governo tendem a resultar em políticas públicas de baixa qualidade, com decisões relevantes sendo tomadas sem o apoio de processos estruturados de planejamento e gestão. O que se quer aqui destacar é que o planejamento não pode ser entendido como mera lista descompromissada de desejos, muito menos como algo estático, capaz de ser concretizado sem o efetivo comprometimento dos atores e dos recursos necessários à sua implementação.

Dentre os diversos comprometimentos necessários para que os esforços de planejamento sejam efetivos, um dos mais importantes é a disponibilização de dotações orçamentárias. Por isso as atividades de planejamento e orçamento estão diretamente relacionadas com os arranjos institucionais vigentes em cada sociedade. E justamente por isso é imprescindível que o orçamento público seja entendido como instrumento fundamental para viabilizar a implementação das transformações estruturais almejadas pelos esforços de planejamento.

No entanto, a sobreposição de regras fiscais excessivamente rígidas inverteu a lógica do planejamento governamental no Brasil. Ao invés de o planejamento orientar a elaboração dos orçamentos-programas e estes disciplinarem o fluxo de desembolso financeiro, atualmente acontece o contrário: são os limites financeiros de curtíssimo prazo, definidos para cada ano-calendário, que condicionam a elaboração dos orçamentos-programas e do próprio planejamento governamental.

Caso o projeto de desenvolvimento que se pretenda implementar exija a mobilização de recursos em escalas superiores àquelas possibilitadas pela mera correção inflacionária dos limites de gastos verificados em exercícios anteriores, de acordo com as regras vigentes no Brasil, é o planejamento governamental que deve se adequar ao fluxo de desembolso financeiro, não o contrário. Consequentemente, os planos e os próprios orçamentos-programas foram enfraquecidos enquanto instrumentos de apoio à implementação de projetos de desenvolvimento, passando a ser tratados basicamente como instrumentos de controle de gastos.

Dessa forma, mesmo quando determinada dotação orçamentária é aprovada pelo Congresso, não há garantia de que as unidades responsáveis pela sua execução poderão contar com a liberação financeira dessa dotação em tempo hábil para que sejam adequadamente cumpridos todos os procedimentos administrativos necessários para a prestação do serviço público. Isso ocorre porque, pelas regras vigentes, a liberação financeira das ações discricionárias é condicionada ao ritmo da arrecadação tributária e limitada pelo ano-calendário, já que além de respeitar o teto de gastos primários (EC nº 95/2016) é preciso também observar as metas

de resultado primário (conforme o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo que o cumprimento destas últimas depende da evolução da arrecadação tributária.⁵

Embora essa condicionalidade do gasto público à arrecadação tributária possa de certa maneira fazer sentido no caso dos entes subnacionais, tendo em vista que não podem emitir a moeda aceita no Brasil para pagamento de tributos (o real), a inclusão da União entre os entes federados sujeitos a essa restrição fiscal autoimposta é um contrassenso que decorre de uma falta de clareza sobre o papel da moeda e dos gastos públicos em governos monetariamente soberanos.

Um exemplo dessa falta de clareza é o Projeto de Lei Complementar nº 64/2019, do Senado Federal, que cria mecanismos para conter a evolução dos gastos públicos quando houver déficit primário e autoriza a concessão de bônus aos servidores públicos do ente que apresentar superávit primário. Conforme a justificação da proposta:

[...] enquanto em situações de restrição fiscal restringe-se gastos, por outro lado, em situações de superávit, reconhece-se a importância da atuação dos servidores com a autorização para pagamento de bônus.

Tal possibilidade já é amplamente utilizada no setor privado, a exemplo de programas de distribuição de lucros e resultados.

[...] em atenção ao esforço a ser requerido por parte dos servidores, propomos que, diante de resultados primários positivos, parte desse resultado (até 5% do superávit) seja revertida na forma de bonificação, nos termos a serem definidos em regulamento. (BRASIL, 2019)

Mesmo no caso dos entes subnacionais, que são usuários e não emissores da moeda estatal, a aprovação de um normativo como o PLP nº 64/2019 é altamente problemática, pois os servidores seriam estimulados a protelar indefinidamente a realização dos gastos necessários para viabilizar a entrega dos serviços públicos sob sua responsabilidade. É como se a razão de ser do Estado fosse transferida da oferta de políticas públicas para a busca de “lucros”, em uma equivocada analogia entre as lógicas que orientam os orçamentos públicos e privados.

3. DECISÕES DE GASTO PRECISAM CONSIDERAR OS CUSTOS DE OPORTUNIDADE

Embora do ponto de vista financeiro um governo monetariamente soberano sempre possa realizar novos pagamentos na moeda que ele mesmo emite, isso não significa que as decisões de gasto devam ser tomadas sem que sejam orientadas por processos estruturados de planejamento e gestão.

5 Dentre as restrições fiscais autoimpostas vigentes no Brasil, destaque-se ainda duas vedações que constam no texto original da Constituição Federal de 1988: a proibição de que o Banco Central financie diretamente o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º) e a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III).

Gastos públicos mobilizam recursos escassos (força de trabalho, recursos naturais, tecnologias, reservas internacionais e capacidade de gestão) que muitas vezes poderiam ser empregados em outras ações capazes de contribuir de forma mais efetiva para o alcance dos objetivos e das metas definidos pelo planejamento governamental. Existem, portanto, custos de oportunidade associados aos benefícios que deixam de ser usufruídos pelo conjunto da população quando recursos escassos são mobilizados para ações pouco efetivas, ou mesmo contrárias às transformações estruturais pretendidas com o planejamento governamental.

Um exemplo hipotético pode ajudar a esclarecer esse ponto. Vamos supor que o Governo brasileiro decida contratar um milhão de trabalhadores para construir uma rede de túneis subterrâneos que integre todas as capitais estaduais do país. Daremos a essa iniciativa mirabolante o nome de “Programa Minhocão”.⁶ Uma primeira avaliação a ser feita é se existe um milhão de trabalhadores disponíveis para contratação com as habilidades necessárias para viabilizar tal empreendimento. Em seguida, é preciso avaliar se estão disponíveis os recursos naturais, as tecnologias, as reservas internacionais (caso seja preciso importar determinados bens e serviços) e a capacidade de gestão necessários para viabilizar tal iniciativa.

Supondo que essas condições sejam atendidas, é preciso analisar os custos de oportunidade associados à mobilização desses recursos para o Programa Minhocão, em detrimento do seu emprego em outras possibilidades de ação governamental.

Como nosso exemplo é hiperbólico, não é difícil identificar outros usos mais interessantes para os mesmos recursos. Mas no cotidiano das administrações públicas as escolhas costumam ser mais difíceis, pois exigem uma complexa combinação de aspectos técnicos e políticos. Vale dizer que a própria separação entre “técnica” e “política” carrega em si alto grau de subjetividade, pois em última instância toda técnica responde explícita ou implicitamente a comandos e valores definidos politicamente.

Manuais como o *Guia prático de análise ex ante* (BRASIL, 2018) são referências úteis para orientar os processos de formulação, expansão ou reformulação de políticas públicas e programas governamentais. Mas esses processos são na prática técnico-políticos, tendo em vista que a seleção dos problemas a serem tratados ou ignorados e a escolha dos atores sociais que serão mobilizados (com seus respectivos níveis de empoderamento decisório) nesses processos decorrem necessariamente de condicionantes de natureza política.

Justamente por se tratar de processos técnico-políticos, instituições são criadas para disciplinar o exercício do poder de definir as dotações orçamentárias que serão dedicadas a cada ação governamental. Espera-se com isso que as decisões sobre a mobilização dos recursos escassos necessários para viabilizar o planejamento governamental sejam objeto de pactuação política entre os representantes eleitos pela população, com apoio das equipes técnicas formadas por servidores efetivos dos poderes da República.

6 Exemplo inspirado na Missão Plutão, mencionada por Wray (2015) para demonstrar a necessidade de que os governos sejam criteriosos na definição dos gastos que irão realizar.

Considerando o caso brasileiro como exemplo, embora a União sempre possa honrar compromissos financeiros denominados em reais, pois trata-se da moeda que ela mesmo emite, é preciso autorização do Congresso para que o Tesouro Nacional e o Banco Central façam os procedimentos operacionais necessários para que os valores correspondentes sejam depositados nas contas bancárias das pessoas físicas e jurídicas ofertantes dos bens e serviços contratados pela União para possibilitar a oferta de políticas públicas. Essa autorização do Congresso ocorre por meio da aprovação da Lei Orçamentária Anual, que estabelece limites de gasto para cada programa e ação governamental.

Essas restrições de gasto autoimpostas pelas leis orçamentárias são compreensíveis na medida em que possibilitam o compartilhamento de poder decisório entre o Poder Executivo, responsável pela elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a sua posterior execução, e o Poder Legislativo, que é responsável pela apreciação, pelo aperfeiçoamento, pela aprovação e pela fiscalização da execução de cada lei orçamentária. Nesse arranjo, compete ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública a elaboração das propostas orçamentárias referentes às suas próprias atribuições institucionais, bem como a fiscalização dos atos dos poderes Executivo e Legislativo, zelando para que as normas constitucionais e infraconstitucionais sejam devidamente cumpridas.

Apesar da complexidade inerente a essas relações institucionais, o que muitas vezes envolve controversas interpretações acerca da efetiva observação das normas vigentes, esse compartilhamento do poder decisório em assuntos orçamentários visa a evitar concentração excessiva de poder em poucos indivíduos e instituições. O que precisa ficar claro, no entanto, é que as restrições de gastos autoimpostas pelas leis orçamentárias são uma consequência da correlação de forças políticas existentes em cada sociedade. E não uma inevitabilidade técnica decorrente da suposta “falta de dinheiro”.

4. DECISÕES DE GASTO PRECISAM CONSIDERAR SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS INFLACIONÁRIOS

Inflações moderadas (de até 5% ao ano, por exemplo) são um fenômeno recorrente em economias complexas. Identificar eventuais beneficiados ou prejudicados por processos inflacionários demanda análises específicas para cada setor da economia, de forma que se possa ponderar em qual proporção cada segmento social se apropriou de determinados aumentos de preços, bem como o quanto isso pode ter impactado o custo de vida ou de produção em cada setor.

O que é motivo de maior preocupação, pelos impactos que podem provocar no conjunto da economia, são as situações extremas de deflação e de inflação. Ambas raramente se verificam na realidade, mas o temor de que possam vir a acontecer é capaz de impactar, negativamente, as decisões de investimento e consumo dos agentes privados.

É por isso que os governos geralmente trabalham para que suas economias funcionem com patamares moderados de inflação, de forma a estimular as decisões de consumo e investimento em ambientes de negócios com alguma previsibilidade.

Nas raras situações em que a economia de um país se encontra com pleno emprego das suas forças produtivas, o que se espera do seu governo é que administre os gastos públicos e os estímulos aos gastos privados de forma a evitar acelerações indesejadas da inflação por excesso de demanda. Essas situações são raras, pois quando as empresas se aproximam da ocupação máxima da sua capacidade instalada, a expectativa de poder ampliar suas vendas motiva a ampliação dessa capacidade, contribuindo para a formação de um círculo virtuoso de crescimento.

Nesses casos, com pleno emprego da força de trabalho, o setor público pode reduzir algumas despesas, além de ampliar as alíquotas de determinados impostos (o que reduz a renda disponível dos agentes privados) e ampliar a taxa básica de juros da economia e as cobradas pelos bancos públicos (o que eleva o custo de novas decisões de consumo e investimento, reduzindo sua velocidade).

Note-se que tanto o aumento do gasto público quanto o do gasto privado podem ter impactos inflacionários em uma economia que esteja operando em situação de pleno emprego. Entretanto, enquanto o gasto privado é realizado na medida em que é lucrativo para as empresas, o gasto público pode ser sempre condicionado ao limite máximo de utilização da capacidade produtiva disponível. Isto é, se bem gerido, o gasto do governo pode ser calibrado para ir até o limite máximo da utilização da capacidade produtiva. Nem mais, para evitar a inflação, nem menos, para evitar a subutilização de recursos.

Dado que processos inflacionários permanentes ocorrem, geralmente, devido aos aumentos dos custos de produção em economias capitalistas onde o mercado de trabalho, na prática, raramente opera em pleno emprego, a busca pela estabilidade de preços exige a identificação das pressões de custos que possam estar impactando o nível de preços: inflação de salários; inflação de lucros; inflação importada; e inflação de gargalos setoriais de oferta (DAVIDSON, 1978 e 2003; MODENESI, 2005).

Vários fatores podem atuar para gerar pressões de custos como a que observamos atualmente na economia brasileira. Alguns dos principais determinantes pelo lado dos custos são: a taxa de câmbio, as *commodities* com preços internacionais, os preços monitorados pela administração pública (combustíveis e energia elétrica, por exemplo), os aumentos salariais e as próprias variações na taxa básica de juros, que também é um elemento de custo financeiro para as firmas. No caso do Brasil, há forte tendência estrutural a choques cambiais que culminam em espirais de câmbio, preços e salários.

Importante destacar que o grau de repasse dos aumentos de custos para os preços finais dos produtos depende, em última instância, do poder de mercado das empresas e de sua capacidade de manter ou elevar suas margens de lucros. Além disso, um nível de demanda mais aquecido pode, sim, gerar pressões inflacionárias, porém por caminhos diferentes da abordagem ortodoxa. A injeção de demanda, ao resultar em menor nível de desemprego e maior poder de barganha para a classe trabalhadora, tudo o mais constante, tende a elevar nominalmente os salários e, por consequência, os preços. Por fim, a propagação de choques

inflacionários, tanto no tempo como para outros setores da economia, depende do nível de indexação contratual verificado, que no caso da economia brasileira é muito alto (DALTO et al., 2020).

É importante identificar as causas específicas das pressões inflacionárias e combatê-las nas suas raízes, ao invés de sobrecarregar um único instrumento que é a taxa de juros básica da economia. Daí a importância do planejamento orçamentário para a estabilidade de preços. Por exemplo, pressões inflacionárias causadas por elevação nos preços dos combustíveis podem ser corrigidas com aperfeiçoamentos na política de preços da Petrobras, assim como problemas na oferta interna de alimentos, mitigados com o uso de estoques reguladores.

Já gargalos estruturais que acarretem aumento de preços, como é o caso atual das pressões desencadeadas pelo custo da energia elétrica, devem ser corrigidos com investimentos públicos desinflacionários no setor. No caso específico da energia elétrica, via investimentos na diversificação, sustentabilidade e transição da nossa matriz energética.

Em suma, governos que se limitem a controlar a inflação manipulando os gastos públicos e a taxa básica de juros, de forma a provocar desemprego involuntário da força de trabalho, deixam de enfrentar as causas concretas dos aumentos de preços. Isso inviabiliza a ampliação das escalas de produção, o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a manifestação de sinergias intersetoriais e territoriais, impedindo a dinamização do mercado interno e o pleno emprego das forças produtivas nacionais.

5. DECISÕES DE GASTO PRECISAM CONSIDERAR AS RESTRIÇÕES EXTERNAS

Como vimos nas premissas anteriores, as verdadeiras restrições para os gastos públicos residem na disponibilidade dos recursos reais que podem ser obtidos com a moeda nacional. Isso também significa que, para satisfazer a necessidade do que não temos condições de produzir no mercado interno, seja por escassez de recursos naturais, de bens de capital ou por falta de domínio tecnológico, nos vemos obrigados a recorrer a importações. Nesse caso, podemos negociar a compra de produtos na nossa moeda – algo muito difícil para países como o Brasil – ou teremos de usar moedas estrangeiras, principalmente o dólar, provenientes das nossas exportações e/ou de empréstimos externos para fazer frente às nossas necessidades de importação.

Portanto, países que possuem forte dependência de importações, especialmente de itens essenciais, devem planejar o seu orçamento mirando na sofisticação da estrutura produtiva, tanto para a substituição competitiva das importações quanto para diversificar e ampliar a produção destinada à exportação e geração de divisas. Para tanto, é fundamental o bom uso da soberania monetária, visando à mobilização ótima da nossa capacidade produtiva disponível para esse fim.

A estratégia deve ser complementada pela busca de inserção dos nossos produtos em mercados internacionais, tanto através do aprofundamento da integração comercial entre os

países do Mercosul e os demais vizinhos na região, quanto pela persistente ampliação da inserção comercial nos grandes mercados mundiais e naqueles ainda pouco atendidos por nossas exportações.

Entretanto, no Brasil, o arcabouço orçamentário é constituído por regras totalmente disfuncionais que obstruem a capacidade de mobilização dos recursos materiais e tecnológicos que estão disponíveis para a venda na nossa moeda, na contramão da boa gestão macroeconômica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história econômica brasileira é rica em exemplos de como o regime macroeconômico adotado é condicionante fundamental da trajetória de desenvolvimento para muito além das flutuações de curto prazo no produto, renda e preços. Portanto, o enorme desafio de reconstruir a economia brasileira, devastada por anos de baixo crescimento, concentração de renda e regressão estrutural, deve passar, necessariamente, pela discussão dos fortes limites do arcabouço orçamentário, subordinado a regras fiscais de curtíssimo prazo, que domina os rumos das políticas econômicas no país.

O primeiro passo para qualquer projeto de reconstrução econômica deve ser a superação do atual arcabouço fiscal e a adoção de princípios orçamentários baseados na busca pela plena utilização da nossa capacidade produtiva, visando ao atendimento das necessidades sociais democraticamente determinadas e a busca pela urgente transição para uma economia de baixo carbono.

Nesse sentido, o presente trabalho propôs uma mudança profunda na lógica orçamentária atual a partir da substituição das regras fiscais de curtíssimo prazo por princípios orçamentários baseados em cinco premissas para a construção de um arranjo institucional que possibilite o planejamento funcional do gasto público no Brasil.

Observando-se as cinco premissas apresentadas neste artigo, o planejamento governamental poderá ser norteado pela definição democrática de metas sociais, ambientais e de infraestrutura de médio prazo, dadas as restrições reais de recursos produtivos e de balanço de pagamentos. Para tanto, é fundamental dar centralidade ao PPA, recuperando o conteúdo estratégico do planejamento estatal. Já a LDO deverá, anualmente, adaptar e organizar as metas traçadas no PPA de acordo com as especificidades conjunturais. Por fim, caberá à LOA apontar os recursos financeiros necessários ao cumprimento das metas, dos objetivos e das diretrizes determinadas pelos instrumentos anteriores.

A adoção de princípios norteadores para a elaboração do orçamento é fundamental para a otimização e a mobilização dos recursos produtivos disponíveis em moeda doméstica, visando à resolução dos problemas sociais, econômicos e ambientais que afligem a população brasileira. Manter uma enorme parcela da nossa capacidade produtiva ociosa por conta de dogmas fiscais é um desperdício irresponsável e incompatível com os desafios do nosso tempo.

REFERÊNCIAS

- DALTO, F.; GERIONI, E.; OZZIMOLO, J.; DECCACHE, D.; CONCEIÇÃO, D. **Teoria Monetária Moderna – MMT**: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.
- DAVIDSON, P. **Money and the real world**. London: Macmillan, 1978.
- DAVIDSON, P. **Post keynesian macroeconomic theory**. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- GIMENE, M.; CONCEIÇÃO, D.; MODENESI, A. Soberania monetária e os objetivos fundamentais da República. **Cadernos da Reforma Administrativa**, n. 40. Brasília: Fonacate, 2022.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. **The Political Quarterly**, v. 14, n. 4, 1943.
- KALECKI, M. **Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Col. Os economistas).
- KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.
- LERNER, A. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, n. 10, 1943.
- LERNER, A. Money as a creature of the state. **The American Economic Review**, v. 37, n. 2, p. 312-317, 1947.
- MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007.
- MITCHELL, W.; WRAY, L. R.; WATTS, M. **Macroeconomics**. London: Macmillan; Red Globe Press, 2019.
- MODENESI, A. M. **Regimes monetários**: teoria e a experiência do real. Barueri: Manole, 2005.
- MORCEIRO, P. C. Influência metodológica na desindustrialização brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy** (Impresso), v. 41, p. 700-722, 2021.
- WRAY, L. R. **Trabalho e moeda hoje**: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto, 2003.
- WRAY, L. R. **Modern Money Theory**: a primer on macroeconomics for sovereign monetary systems. Kansas City: University of Missouri, 2015.