

MÁRCIO GIMENE

• 81 •

# **PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE FISCAL**

Nos dois primeiros capítulos deste livro vimos que o sistema PPA-LDO-LOA tem passado por profundas transformações nas últimas duas décadas. No presente capítulo, tais mudanças serão situadas no contexto de um processo mais amplo, em curso no Brasil desde a década de 1980: a substituição da concepção de planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento pela ideia de planejamento enquanto instrumento de controle de gastos. Nas últimas quatro décadas, no Brasil e em boa parte do mundo, difundiu-se a crença de que o controle do gasto público deveria ser o objetivo principal dos esforços de planejamento governamental.

De acordo com essa visão, governos responsáveis são aqueles que resistem de forma mais intensa às pressões políticas e sociais pela ampliação dos gastos públicos. Nessa ótica, controlar os gastos públicos passa a ser quase que um fim em si mesmo, a prevalecer sobre todas as demais preocupações da administração pública. Os adeptos dessa tese geralmente acreditam, ou ao menos agem como se acreditassem, que a exaltação da capacidade de controlar os gastos públicos tem o dom de provocar o desenvolvimento econômico e social. Numa espécie de passe de mágica, os agentes econômicos privados seriam tomados por um estado tal de confiança e otimismo, que impulsionaria a ampliação dos investimentos, com a conseqüente geração de emprego e renda.

Em linhas gerais, trata-se da mesma crença hegemônica em boa parte do mundo no início do século passado, até a eclosão da crise financeira de 1929. No ano seguinte, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, deu-se início a um ciclo de modernização da administração pública e diversificação da estrutura produtiva brasileira que duraria até o final da década de 1970. Processo esse repleto de contradições e desigualdades, com inúmeros aprendizados a serem assimilados, mas que precisa ser reconhecido no seu devido valor. Afinal, não é trivial transformar em cinco décadas uma economia primário-exportadora recém-saída do regime escravocrata em uma das maiores economias mundiais.

As dificuldades impostas pela crise de 1929 e pelas duas guerras mundiais contribuíram para a percepção de que as vulnerabilidades externas deveriam ser contornadas pelo planejamento governamental, de forma a garantir a segurança nacional e a oferta de bens e serviços de primeira necessidade. No Brasil, esse entendimento se materializou em uma série de iniciativas governamentais, em parceria com a iniciativa privada, organizadas em instrumentos como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), o Plano Salte (1948), o Programa de Metas (1956), o Plano Trienal (1962), o Plano Decenal de Desenvolvimento (1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968), o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974).

Para dar suporte a essas iniciativas, foram criadas instituições e empresas estatais fundamentais para o desenvolvimento nacional, tais como: Instituto Nacional de Estatística (1936); Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (1937); Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Vale do Rio Doce (1942); Banco de Crédito da Borracha (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (1951); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1951); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952); Banco do Nordeste

(1952); Petrobras (1953); Eletrobrás (1954); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1959); Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (1964); Banco Central do Brasil (1964); Embratel (1965); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (1966); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1970); e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (1973).

Foi a partir do acúmulo de experiências possibilitado pela atuação das empresas e instituições públicas que se estruturou o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, consolidado na Reforma Administrativa de 1967, e o Sistema de Planejamento Federal, instituído pelo Decreto nº 71.353/1972<sup>1</sup>.

• 84 •  
Nessas cinco décadas, o planejamento de médio e longo prazo conseguiu em grande medida orientar as ações governamentais, colocando o orçamento público a serviço de uma estratégia de desenvolvimento centrada na industrialização e no fortalecimento dos encadeamentos produtivos, o que contribuiu para impulsionar as atividades agropecuárias e o setor de serviços, promovendo sinergias cumulativas.

A partir da década de 1980, no entanto, os anseios pela redemocratização do País foram acompanhados por iniciativas que restringiram a capacidade de ação do Poder Executivo Federal. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, bem como seus equivalentes nos estados e municípios, se tornaram atores cada vez mais presentes nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme discutido nos dois primeiros capítulos deste livro, avanços importantes foram feitos em termos de transparência e controle de gastos, especialmente a partir do PPA 2000-2003 e da Lei nº 10.180/2001, que instituiu o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Por outro lado, a coordenação das ações governamentais em escala nacional ficou prejudicada. Em especial, a margem de

---

1 Ver Gimene (2017) para maiores informações sobre o processo de construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

manobra do Poder Executivo para gerir os investimentos prioritários foi se tornando cada vez mais estreita. Por um lado, obrigações instituídas pela Constituição de 1988 e em normas infraconstitucionais estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias. Por outro lado, regras fiscais cada vez mais restritivas atuaram em sentido contrário, limitando os gastos que seriam necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Nessa trajetória, a lógica do planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento foi gradativamente superada pela ideia de planejamento enquanto instrumento de controle de gastos, como se esses dois objetivos fossem antagônicos. · 85 ·

O presente capítulo argumentará que não são. Para tanto, a seção que segue esta introdução sustenta que a lógica que orienta os orçamentos de governos monetariamente soberanos **não pode ser confundida com a lógica dos orçamentos das famílias e das empresas. Com base nesse entendimento, a seção seguinte** afirma que as três regras fiscais vigentes no Brasil (regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos) são insustentáveis, pois inviabilizam o crescimento econômico sustentado, o que por sua vez impede a ampliação da arrecadação tributária. Como alternativa, a terceira seção apresenta sugestões de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras, de forma a conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos. Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

# 1. COMO GASTAM OS GOVERNOS MONETARIAMENTE SOBERANOS?

· 86 · **A** lógica de “nunca gastar mais do que arrecada” possui forte apelo popular porque as famílias e empresas experimentam diariamente o desafio de controlar despesas e ampliar receitas. No entanto, essa lógica não faz sentido para governos que emitem a sua própria moeda<sup>2</sup>. Lerner (1943, 1947) usou a expressão *finanças funcionais* para explicar que o governo que realiza pagamentos por meio da entrega de uma moeda que ele mesmo cria não pode ficar insolvente.

Quando há desemprego por escassez de demanda agregada, por exemplo, cabe ao poder público complementar a demanda diretamente incrementando as suas compras, ou indiretamente aumentando a renda disponível aos consumidores pela redução dos impostos ou pela transferência unilateral de renda. Já quando o produto agregado está próximo do potencial e há risco inflacionário por excesso de demanda, o poder público deve reduzir suas compras e/ou retirar renda disponível dos consumidores por meio do aumento de impostos e reduções nas transferências unilaterais.

Isso era mais claro até cerca de 200 anos atrás, quando os reis literalmente ordenavam a cunhagem de moedas para gastá-las e, em seguida, recolhê-las de volta por meio da cobrança de tributos.

Com a criação dos bancos centrais, essa sequência de eventos não é mais tão evidente. Embora o sistema monetário atual seja mais sofisticado, e em grande medida dispense o uso de objetos físicos como as moedas metálicas, os conceitos básicos não são muito diferentes daqueles verificados nos últimos quatro milênios: para que o soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo cria, ele precisa primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens ou serviços da população local.

---

2 Sobre esse tema, ver Gimene (2019, 2020).

Como demonstrado por Wray (2003, 2015, 2019), **o gasto do governo que cria a sua própria moeda precisa ocorrer antes do recolhimento de tributos nesta mesma moeda.** Do ponto de vista lógico, não é possível ocorrer o contrário, pois neste caso os agentes privados não teriam como obter a moeda para devolvê-la na forma de tributos ao governo que a criou. Logo, não faz sentido supor que os governos que emitem sua própria moeda precisem primeiro arrecadar tributos ou emitir títulos públicos para financiar seus gastos nas moedas que eles mesmos criam.

Como costumava dizer Minsky (2013), embora qualquer pessoa possa criar moeda, o problema reside em ela ser aceita por outras pessoas. O diferencial da moeda estatal, que faz com que ela tenha ampla aceitação, é justamente o fato de ser exigida para o pagamento de tributos cobrados pelo governo. · 87 ·

A função primordial dos tributos não é, portanto, financiar os gastos públicos, e sim criar demanda para a moeda estatal. Dado que o não pagamento de tributos pode resultar em sanções diversas, tais como a cobrança de multas, confisco de bens ou mesmo a prisão do devedor, a demanda pela moeda estatal faz com que ela seja amplamente aceita dentro dos domínios daquele Estado.

Para entender essa dinâmica é importante termos em mente um princípio básico de contabilidade: todo ativo financeiro corresponde a um passivo financeiro. Em uma economia fechada, isso significa que o superávit obtido pelo setor público corresponde necessariamente a um déficit no setor privado, e vice-versa. Quando o setor externo é incluído na análise, o raciocínio é o mesmo. Considerando como “resto do mundo” os governos, as empresas e as famílias das nações com as quais um determinado país possui relação financeira, temos a seguinte identidade:

$$\text{balanço privado doméstico} + \text{balanço público doméstico} + \text{balanço externo} = 0$$

Ou seja, ao menos um desses setores deverá apresentar despesas maiores do que receitas para que algum outro setor apresente receitas maiores do que despesas (WRAY, 2015). Como não é possível que esses três setores apresentem receitas maiores do que despesas em um mesmo período de tempo, para que haja aumento da riqueza financeira privada é preciso que haja um déficit equivalente no setor público (supondo que o balanço externo esteja equilibrado, para simplificar). Em outras palavras, déficits públicos são superávits privados. Logo, aumentar a dívida pública significa aumentar a riqueza financeira privada. Portanto, quem defende reduzir a dívida pública está na verdade defendendo a redução da riqueza financeira privada.<sup>3</sup>

É por isso que aumentar o gasto público significa gerar renda para o setor privado, enquanto que o aumento da tributação (ou a emissão de títulos públicos<sup>4</sup>) cumpre o papel oposto. Além de criar demanda pela moeda estatal, os tributos são fundamentais para: i. controlar a inflação, evitando que os preços aumentem em resposta a um aumento de demanda maior do que a capacidade de oferta da economia real; ii. reduzir desigualdades extremas de patrimônio e renda, tributando mais quem tem mais; e iii. estimular determinadas atividades econômicas em detrimento de outras,

---

3 Note-se que a relação dívida pública bruta/produto interno bruto costuma ser próxima de 100% nas maiores economias mundiais. No momento em que este capítulo foi escrito (maio de 2020), tínhamos o seguinte padrão de relação dívida bruta/PIB: Japão (238%), Itália (135%), EUA (107%), França (98%), Canadá (90%), Inglaterra (80%), Brasil (75%), Índia (69%), Alemanha (61%) e China (50%). Isso não é um problema para a sustentabilidade fiscal, especialmente se as taxas de juros que remuneram as respectivas dívidas forem próximas de zero, como ocorre atualmente. Taxas básicas de juros anuais (em maio de 2020) nas maiores economias mundiais: Japão (-0,1%), EUA (0%), Zona do Euro (0%), Inglaterra (0,25%), Canadá (1,25%), Brasil (3%), China (3,15%) e Índia (5,15%).

4 A emissão de títulos públicos é uma operação de política monetária e não de financiamento dos gastos públicos. Trata-se de uma operação de drenagem de reservas visando fazer convergir a taxa de juros de curto prazo para a taxa desejada pela política monetária. É por isso que, ao contrário do que geralmente se supõe, os déficits públicos tendem a provocar reduções da taxa de juros de curto prazo, caso o Tesouro Nacional não atue em sentido contrário por meio da emissão de títulos públicos. Para maior aprofundamento, ver Dalto et al (2020).

tributando mais os bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente quando consumidos em excesso, por exemplo.

Na medida em que os cidadãos em geral, e os agentes públicos em particular, começarem a entender que essas são as funções de fato dos tributos (e não o financiamento dos gastos públicos!), o debate sobre a qualidade de cada receita e de cada despesa poderá finalmente entrar na ordem do dia. É improvável que isso ocorra, no entanto, enquanto as atividades de planejamento e de orçamento forem tratadas como processos de trabalho meramente burocráticos, sem comunicar claramente quem ganha e quem perde com cada escolha, seja ela pelo lado da receita ou da despesa.

Podem parecer estranho, mas atualmente os governos monetariamente soberanos **fazem pagamentos simplesmente adicionando números às contas bancárias em computadores**. Em resumo, os bancos comerciais têm contas especiais (conhecidas como reservas bancárias) nos bancos centrais. Quando o governo paga o salário de um professor ou o serviço prestado por uma empresa, o Banco Central daquele país registra o saldo na conta de reservas bancárias do banco do destinatário. Esses depósitos bancários representam a base monetária recém-criada pelo governo. O banco marca o saldo do depósito da conta bancária do destinatário no mesmo valor. O governo emissor da moeda não precisa “obter” números para poder “adicionar” números às contas bancárias. Ele não precisa, portanto, de nenhuma pilha de barras de ouro ou notas de papel que tenha coletado das pessoas antes de poder digitar esses números.<sup>5</sup>

Os governos estaduais e locais, por não serem autorizados a criarem moedas próprias, precisam coletar impostos ou contrair empréstimos para gastar. Eles também podem receber – e, de fato, recebem – fundos constitucionais e de agências do governo

---

5 Para uma explicação precisa e de fácil compreensão sobre a dinâmica de funcionamento dos gastos públicos realizados por governos monetariamente soberanos, ver o “Guia para Iniciantes”, disponível em: [www.mmtbrasil.com](http://www.mmtbrasil.com). Para maior aprofundamento, ver Dalto et al (2020), Mitchell et al (2019) e Wray (2003, 2015, 2019).

federal para financiar seus gastos. Mas, de forma geral, os entes subnacionais estão submetidos à mesma lógica das famílias e empresas: precisam administrar suas despesas de acordo com a evolução das suas receitas.

Já um governo nacional que cria sua própria moeda nunca pode ir à falência ou ser incapaz de pagar suas contas, desde que essas contas estejam denominadas na moeda (unidade de conta) que ele cria. Isso inclui promessas de pagamento de juros aos detentores de títulos da dívida pública, como também as promessas de pensões aos aposentados ou promessas de pagamento pelos cuidados médicos do público em geral.

• 90 • Se qualquer obrigação financeira é devida em reais, por exemplo, o governo federal brasileiro sempre tem os meios financeiros para pagá-la. É preciso uma autorização do Congresso para que o Tesouro e o Banco Central façam os depósitos, mas o ponto é que está sempre nas mãos do governo a capacidade de realizar tais pagamentos.

Agora, se um país não tem os recursos reais de que necessita, como petróleo ou uma vacina que precisa ser importada, pode não ser capaz de usar sua própria moeda para pagar por essas necessidades, pois tais recursos podem não estar disponíveis para venda na moeda daquele país. Nestes casos, o governo precisa de moedas estrangeiras, geralmente obtidas por meio da exportação de bens e serviços. Assim como uma nação desprovida de petróleo não é capaz de fazer o óleo brotar do chão simplesmente criando moeda, existem diversas outras restrições do mundo real que precisam ser consideradas antes de se decidir por determinado gasto público.

Para esclarecer este ponto, Wray (2015) sugere supormos que um governo monetariamente soberano decida contratar mil cientistas de foguetes para uma expedição a Plutão. A primeira consideração a ser feita é se existem mil cientistas de foguetes disponíveis para contratação com as habilidades necessárias. Como governos enfrentam restrições de diversas naturezas, é preciso saber se a infraestrutura, a tecnologia e o conhecimento existentes estão à altura da tarefa de atingir as metas do programa. Supondo

que essas condições sejam atendidas, é preciso analisar o “custo de oportunidade” de contratar os mil cientistas para a expedição a Plutão. Isto é, avaliar as alternativas disponíveis para o uso dos mesmos recursos.

Caso os mil cientistas de foguetes estejam desempregados, o custo de oportunidade de contratá-los para a expedição a Plutão será próximo de zero. No entanto, é provável que muitos já estejam trabalhando, seja no setor privado ou em outros projetos governamentais. Uma vez que o governo monetariamente soberano não enfrenta uma restrição financeira como os agentes privados, ele poderá vencer uma guerra de preços contra os empregadores privados se assim desejar. Neste caso, o salário dos cientistas de foguetes poderá aumentar tanto que o setor privado precisará buscar trabalhadores com outras credenciais, ou empresas privadas serão fechadas. Os impactos no setor privado poderão ser complexos – provavelmente levando a salários mais altos, custos mais altos do produto e produção menor nos setores que usam cientistas de foguetes e outros trabalhadores qualificados que possam substituí-los. No mínimo, a Missão Plutão poderia levar a *gargalos* (escassez relativa de recursos-chave) e alguns aumentos de preços. Logo, a política pública deve considerar o custo de oportunidade de contratar cientistas de foguetes, afastando-os de outros empregos.

Além disso, se o novo programa do governo for amplo o suficiente, outros salários e preços podem ser aumentados em decorrência dos efeitos de repercussão. Na ausência de mecanismos de racionamento e/ou controle de salários e preços, isso pode levar a uma inflação generalizada de preços e salários. Ao mesmo tempo, alto emprego e renda domésticos podem – em algumas circunstâncias – levar a um déficit comercial (na medida em que a demanda interna por importações aumenta em relação à demanda externa por exportações). Isso pode pressionar as taxas de câmbio (embora a correlação entre déficits comerciais e a depreciação da taxa de câmbio esteja longe de ser certa).

Portanto, embora em termos estritamente financeiros o governo monetariamente soberano sempre possa gastar mais na moeda que ele mesmo cria, é preciso ponderar os possíveis impactos nos preços e na taxa de câmbio, bem como as consequências em termos de retirada de recursos de outros (talvez mais desejáveis) usos.

Daí a importância do planejamento governamental de médio e longo prazo como orientador maior da definição dos montantes de recursos que os orçamentos públicos destinarão para cada atividade. Enquanto o planejamento de médio e longo prazo define a visão de futuro, os objetivos, as diretrizes e as metas que conferem concretude a determinada estratégia de desenvolvimento, os processos de elaboração e execução dos orçamentos se encarregam (ou deveriam se encarregar) de garantir a alocação dos recursos necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas conforme planejadas.

Para que isso ocorra, é fundamental que as áreas responsáveis pela coordenação das atividades de planejamento e gestão estejam devidamente empoderadas politicamente para promover o alinhamento estratégico das ações governamentais, orientando o fluxo de liberação de recursos de acordo com a estratégia de desenvolvimento previamente definida. Caso contrário, a tendência é que prevaleça a inércia institucional, com o processo de alocação de recursos refletindo mais o passado do que o futuro que se pretende construir.

Afinal, por maiores que sejam os recursos à sua disposição, nenhum ator (público ou privado) consegue definir sozinho o futuro. É por isso que as organizações públicas e privadas precisam ter a capacidade de se adaptarem tempestivamente às adversidades e oportunidades que surgem ao longo do tempo.

No que diz respeito aos orçamentos públicos, isso exige a adoção de “estabilizadores automáticos” que contribuam para atenuar os ciclos econômicos. Em uma recessão, por exemplo, despesas relativas ao seguro-desemprego tendem a aumentar, ao mesmo tempo em que a arrecadação tributária tende a cair.

O movimento inverso ocorre quando há uma expansão econômica. Agindo de forma contracíclica, os governos monetariamente soberanos contribuem para a estabilização da demanda agregada, reduzindo despesas e/ou ampliando receitas nos ciclos de expansão econômica (e fazendo o contrário nos ciclos de recessão).

Na ausência de regras fiscais que impeçam a função contracíclica dos orçamentos públicos, do ponto de vista estritamente financeiro o governo monetariamente soberano sempre pode gastar mais na moeda que ele mesmo cria. Como vimos a pouco, isso não significa que todo e qualquer gasto público seja sempre desejável. Orçamentos feitos de maneira inercial, que se limitem a projetar para o futuro os gastos passados de cada unidade orçamentária, impedem na prática a efetivação de mudanças estruturais. · 93 ·

Evidentemente, planejar de forma criteriosa e transparente a alocação dos recursos públicos é mais trabalhoso do que a prática corrente de: i. estabelecer um teto arbitrário para os gastos públicos de determinado poder/órgão, com base no argumento falacioso de que gastos maiores necessariamente provocariam inflação e/ou ineficiência; ii. deixar a critério de cada órgão a maneira pela qual serão distribuídas as dotações orçamentárias destinadas a cada unidade administrativa, sabotando na prática as transformações estruturais pretendidas pelo planejamento de médio e longo prazo; iii. controlar o fluxo de liberação dos recursos com base na evolução da arrecadação tributária, como se o governo monetariamente soberano dependesse da arrecadação prévia para gastar; e iv. responsabilizar os executores das políticas públicas pela (má) qualidade das suas despesas, como se as normas e as práticas disfuncionais de controle orçamentário e financeiro não influenciassem a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público.

Como cada nação tem suas dinâmicas políticas e institucionais próprias, não há uma receita detalhada para romper com esse círculo vicioso que possa ser aplicada em qualquer contexto. Pode-se afirmar, no entanto, que o alinhamento estratégico das ações governamentais tende a ser mais efetivo quando há uma

determinação política forte o suficiente para impor uma agenda transformadora, que seja capaz de romper com a inércia e tirar da zona de conforto os atores com poder de decisão nos assuntos orçamentários e financeiros. Em situações de guerra convencional, desastres naturais e outros eventos de comoção nacional/internacional, oportunidades se abrem para que isso ocorra. Regras fiscais de uma hora para outra são flexibilizadas e o dinheiro que supostamente não existia de repente aparece, sem que isso resulte em descontrole da inflação e/ou gastos necessariamente ineficientes.

## 2. A INSUSTENTABILIDADE DAS REGRAS FISCAIS BRASILEIRAS

O regime fiscal atualmente vigente no Brasil é composto por três regras sobrepostas: regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos<sup>6</sup>.

A regra de ouro, como definida no art. 167, inciso III da Constituição brasileira, proíbe a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A ideia era que uma determinada geração só pudesse emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse para financiar investimentos que também beneficiassem as gerações futuras. Dois fatores fazem com que tal regra seja inócua. O primeiro é que a definição contábil de “investimento” costuma ser problemática,

---

6 Para maior aprofundamento sobre a insustentabilidade das regras fiscais vigentes no Brasil, ver: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert (2018), Rossi, Dweck e Luiza (2018), Carvalho (2018), Cerqueira; Cardoso Jr (2019), Oreiro; Da Silva (2020), Cardoso Jr.; Raimundo (2020).

pois geralmente exclui ações governamentais tão ou mais importantes para as gerações futuras quanto as tradicionalmente contabilizadas como investimentos. É o caso, por exemplo, de grande parte das ações orçamentárias do tipo “atividade” em áreas como saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação. Deixar de realizar despesas nessas áreas pode resultar em prejuízos para gerações futuras sob o pretexto de preservá-las. Isso fez com que regras desse tipo entrassem em desuso internacional, embora continue em vigor no Brasil.

O segundo problema é que o conceito de “despesas de capital” adotado na Constituição brasileira é abrangente, incluindo investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública (PIRES, 2019; OREIRO; DA SILVA, 2020). Essa definição não só é uma idiosincrasia brasileira, como faz com que a adoção dessa regra fiscal não seja condição necessária ou suficiente para a estabilização da dívida pública:

*No caso brasileiro, o amplo conceito de despesas de capital, aliado ao elevado volume de receitas financeiras do governo, decorrentes de peculiaridades do arcabouço fiscal brasileiro, possuem o potencial de comprometer a conexão da regra com os seus objetivos de longo-prazo, uma vez que ampliam o espaço para a realização de um volume de operações de crédito em montante maior que o desejável, o que permite que a regra seja cumprida inclusive em cenários de elevação da dívida e queda do investimento. (Tesouro Nacional, 2019, p.12)*

Em suma, conforme aprofundado no último capítulo deste livro, a regra de ouro brasileira não é funcional para promover o desenvolvimento nem para controlar a evolução dos gastos públicos.

A segunda regra fiscal vigente no Brasil é meta de resultado primário, instituída pelo art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). De acordo com esse dispositivo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os

dois seguintes. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas passaram a ser subordinadas ao alcance das metas de resultado primário, sob pena de *impeachment* do Presidente da República por crime de responsabilidade. Foi o que ocorreu em 2016, quando o Congresso Nacional justificou o impedimento de Dilma Rousseff com o argumento de que a Presidente teria cometido crime de responsabilidade ao autorizar créditos suplementares ao orçamento da União de 2015 antes que os parlamentares aprovassem a revisão da meta de resultado primário<sup>7</sup>.

· 96 · A instituição da meta de resultado primário no ordenamento jurídico brasileiro fez com que o regime fiscal do País assumisse um caráter procíclico. Isto é, nos períodos de maior crescimento a arrecadação crescia e o Estado ampliava seus gastos, pressionando a inflação em uma economia já aquecida. Por sua vez, nos períodos de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal retirava estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida, o que reduzia ainda mais o crescimento econômico e a arrecadação. Ou seja, quando a economia ia bem, o setor público não fazia poupança<sup>8</sup>. Quando ia mal, as restrições fiscais interrompiam os projetos em andamento, contingenciando especialmente os investimentos. Para contornar problemas como esse, os países que adotaram metas de resultado primário as abandonaram ou as flexibilizaram, de forma a melhor acomodar os ciclos econômicos.

Essa situação foi relatada na Exposição de Motivos Intermministerial nº 83/2016 da Proposta de Emenda à Constituição que, ao ser aprovada como Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu o

---

7 No final de 2015, o Congresso Nacional aprovou a alteração da meta de resultado primário daquele ano, que acabou sendo cumprida. Mesmo assim, no ano seguinte, durante o processo de *impeachment*, os parlamentares entenderam que a Presidente havia colocado em risco o cumprimento da meta ao autorizar os referidos créditos, que na prática sequer chegaram a ser executados. Foi nitidamente um processo de natureza política, que explicitou a fragilidade do Poder Executivo frente à criatividade do Poder Legislativo na interpretação do cumprimento das regras fiscais.

8 Mesmo nos anos em que a União apresentou superávits primários, o resultado nominal foi sistematicamente deficitário, como consequência das despesas com juros e encargos da dívida.

chamado Novo Regime Fiscal. Conforme a exposição de motivos assinada pelos então ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira (grifos meus):

**5. O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. (...)**

• 97 •

**6. Também tem caráter procíclico a estratégia de usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão.**

Para reverter esse quadro, os ministros apresentam o Novo Regime Fiscal como um passo necessário para a posterior adoção de um regime fiscal contracíclico no Brasil. A mudança consistiu na criação de um limite para o crescimento da despesa primária total do governo central. Válido para a União (com limites individualizados para o Poder Executivo, para o Poder Judiciário, para o Poder Legislativo, aí incluído o Tribunal de Contas da União, para o Ministério Público da União e para a Defensoria Pública da União), o novo regime determinou que a expansão da despesa primária total terá crescimento real igual a zero durante vinte anos, contados a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. A exposição de motivos diz ainda:

**13. Para corrigir o já referido problema de possuímos uma estrutura de gastos procíclica,** o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto. Essas duas métricas permitiriam uma expansão mais acelerada do gasto durante os momentos positivos do ciclo econômico, ao mesmo tempo em que exigiriam ajustes drásticos nos momentos de recessão. Nosso objetivo é garantir uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico. Tendo em vista que a receita continuará a oscilar de forma correlacionada ao nível de atividade, **o Novo Regime Fiscal será anticíclico:** uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, resultarão em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. Essa é a essência de um regime fiscal anticíclico.

**14. Ocorre, porém, que não poderemos migrar, de imediato, para esse modelo.** A gravíssima situação fiscal e o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível. Assim, trabalharemos conciliando o limite de despesa aqui instituído com o já existente arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário, como previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É digno de nota que os propositores do teto de gastos reconhecem ser desejável a substituição do regime fiscal procíclico por um regime fiscal anticíclico. No entanto, o Novo Regime Fiscal só funcionará de forma anticíclica nos ciclos de expansão da economia. Nos ciclos recessivos a União seguirá agindo de forma procíclica, pois estará impedida de ampliar suas despesas quando elas são mais necessárias para dinamizar a economia.

Trata-se de uma inconsistência da maior importância, que impõe ao País uma regra fiscal com rigidez constitucional jamais experimentada em qualquer outra nação. Fosse essa uma experiência circunscrita a um ano, ou mesmo a um mandato presidencial, o problema não seria tão grave. Todavia, caso essa regra não seja revogada, precisará ser seguida por duas décadas, ou pelo menos uma década, caso seja acionado o dispositivo da Emenda Constitucional que prevê a possibilidade de revisão da taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra.

Como discutido na seção anterior, tamanha inconsistência reflete uma visão confusa sobre a natureza do gasto público, justificada pela infundada suposição de que o governo brasileiro não terá condições de cumprir os compromissos assumidos na moeda que ele mesmo emite. O resultado dessa visão, hegemônica no Brasil desde a década de 1980, é conhecido: taxas médias de crescimento econômico medíocres; altos níveis de desemprego e subemprego; desindustrialização precoce; e reprimarização da pauta exportadora. Não obstante, há quem defenda a necessidade de “dobrar a aposta”, criando restrições fiscais adicionais<sup>9</sup>.

O regramento fiscal vigente no Brasil é tão esdrúxulo que em 2020 todas essas regras precisaram ser flexibilizadas para não provocar um colapso econômico e social. Atendendo solicitação do Poder Executivo, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, o estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano. Conforme previsto no art. 65 da LRF, nesta circunstância excepcional fica dispensado o alcance da meta de resultado primário. Da mesma forma, por meio da Emenda Constitucional nº 106/2020, o Congresso Nacional estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que permite o descumprimento da regra de ouro e a ampliação dos

---

9 No momento em que este capítulo foi concluído, encontravam-se em tramitação no Congresso Nacional as Propostas de Emenda à Constituição números 186, 187 e 188/2019, que estabelecem restrições adicionais para os gastos públicos.

gastos que forem considerados necessários ao combate à pandemia enquanto durar o estado de calamidade.

Todavia, se as regras fiscais não forem revogadas, ou ao menos flexibilizadas de forma permanente, assim que deixar de vigorar o estado de calamidade as restrições fiscais auto impostas voltarão a inviabilizar a retomada do crescimento econômico e da geração de emprego e renda. Teremos então voltado à “normalidade”. Aqui cabe lembrar que, antes da pandemia do novo coronavírus, o Brasil tinha cerca de 12 milhões de desempregados, outros 40 milhões de subempregados, infraestrutura precária e enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos. É razoável supor que isso seja “normal” em uma nação com as potencialidades do Brasil? Será preciso decretar estado de calamidade permanente até que tais problemas sejam resolvidos? Não seria mais sensato substituir as atuais regras fiscais por normas que ofereçam condições mais adequadas para conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos? É disso que trataremos na próxima seção.

### 3. CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE FISCAL NO BRASIL

O conceito de sustentabilidade fiscal só faz sentido se for entendido em termos da disponibilidade real de recursos. Nesta perspectiva, governos monetariamente soberanos devem usar sua capacidade fiscal para sustentar o pleno emprego com estabilidade de preços, ao invés de se pautarem por metas aleatoriamente definidas para o resultado primário ou para a relação dívida pública/ PIB. (MITCHELL et al, 2019)

O raciocínio fica mais claro quando constatamos que em uma hipotética economia aberta, que não contasse com gastos

governamentais nem arrecadação tributária, o nível de atividade econômica (produção) seria determinado pelos gastos domésticos privados (consumo mais investimento) e pelos gastos externos líquidos (exportações menos importações). Nesta economia hipotética, os gastos totais seriam insuficientes para aproveitar a disponibilidade real de recursos sempre que estivessem aquém do nível necessário para fornecer empregos para todos os trabalhadores que desejassem trabalhar. É aí que os governos monetariamente soberanos cumprem (ou deveriam cumprir) um papel fundamental: assegurar que o gasto total da economia não esteja abaixo nem acima do necessário para garantir o pleno emprego com estabilidade de preços.

É um grande equívoco, com graves consequências para o planejamento governamental, supor que exista um número mágico de resultado primário ou de relação dívida pública/PIB que garanta a sustentabilidade fiscal no longo prazo, de forma independente da disponibilidade real de recursos.

É por isso que a busca da sustentabilidade fiscal no Brasil exige uma institucionalidade que permita ao Governo Federal, na condição de emissor da moeda nacional, promover o pleno emprego das forças produtivas, ajustando suas despesas e receitas de acordo com os ciclos econômicos. Do ponto de vista do controle de gastos, isso significa assegurar que o planejamento de longo prazo (e não metas fiscais arbitrárias de curtíssimo prazo) controle de fato os montantes de recursos que serão disponibilizados para cada programa governamental e suas respectivas ações orçamentárias.

Para que o Brasil tenha um regime fiscal que atenda a essas características, sugere-se substituir as atuais regras por um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares:

- Fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e
- Adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica.

Sobre o primeiro pilar, a adoção de leis orçamentárias plurianuais é o caminho natural para permitir que o planejamento governamental de longo prazo oriente de fato os montantes de recursos que serão disponibilizados para cada programa governamental e suas respectivas ações orçamentárias. Assim, os estudos prospectivos, os planos regionais e os planos setoriais, somados ao programa de governo eleito nas urnas, poderão orientar de forma mais efetiva o processo orçamentário. A principal diferença em relação à sistemática atual seria assegurar que a dotação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo para cada programa e ação possa ser plenamente executada ao longo dos anos de vigência do orçamento plurianual, no caso da União de forma independente da evolução da arrecadação tributária<sup>10</sup>.

Como discutido na primeira seção deste capítulo, governos monetariamente soberanos não dependem de arrecadação tributária prévia para gastar. Na prática, o que ocorre é o oposto: para que o governo monetariamente soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo cria, ele precisa primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens ou serviços da população local. Ou seja, o Poder Executivo precisa ter autonomia para realizar as despesas aprovadas pelo Poder Legislativo, sem precisar recorrer a contingenciamentos orçamentários e outros artifícios de postergação de despesas para cumprir regras fiscais disfuncionais.

Permitir que isso seja feito ao longo do ano já seria um grande avanço. Mas por que não permitir que a execução orçamentária seja plurianual, evitando-se assim o hábito de se realizarem despesas mal planejadas no final de cada ano? Tais despesas mal planejadas ocorrem em grande medida pela conjunção de quatro fatores que refletem a disfuncionalidade do controle de gastos como tem sido feito no Brasil, com o desembolso financeiro comandando o

---

10 Os entes subnacionais, por não poderem emitir moeda, precisam de um regramento diferenciado, possivelmente mantendo a lógica atual da LRF de condicionar o aumento de gastos permanentes à evolução da receita.

processo decisório em detrimento do orçamento-programa e do planejamento de médio e longo prazo:

- a liberação de recursos para os órgãos públicos é feita a conta gotas nos primeiros meses do ano, geralmente modificando o que foi inicialmente planejado e orçado por cada órgão executor;
- quando a totalidade dos recursos inicialmente planejados e orçados finalmente são disponibilizados, muitas vezes não há mais tempo hábil para a realização dos procedimentos administrativos necessários para a sua adequada execução;
- as unidades administrativas que não conseguem executar plenamente os recursos tardiamente disponibilizados “perdem” aquela dotação orçamentária, pois não podem “carregar” o saldo não gasto para o próximo ano; e
- ao invés de serem recompensadas por evitarem desperdícios, as unidades administrativas que não executam plenamente os recursos tardiamente disponibilizados costumam ser vistas como “ineficientes” e, não raro, são punidas no ano seguinte com a disponibilização de montantes abaixo do necessário para a adequada execução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Instituir no Brasil o orçamento plurianual por si só não será suficiente para resolver esses problemas, mas pode ajudar a mitigá-los. Nesse novo arranjo, o horizonte temporal do orçamento plurianual poderia ser o mesmo do atual plano plurianual. A cada 4 anos seria aprovada uma lei orçamentária plurianual com diretrizes, objetivos, metas e as dotações de cada programa e ação orçamentária para o próximo ciclo de 4 anos, consolidando em uma única lei as orientações e vedações atualmente distribuídas de maneira um tanto confusa entre o PPA, a LDO e a LOA. Dessa forma, poderia se encontrar um meio termo entre a excessiva rigidez das atuais regras fiscais (em especial, o teto de gastos, que proíbe o aumento real de gastos da União por 20 anos) e as também excessivas mudanças nas regras do jogo que resultam dos embates

anuais entre os poderes Executivo e Legislativo para aprovação (e interpretação quanto ao adequado cumprimento) de cada LDO.

Eventuais ajustes que se fizerem necessários na alocação de recursos para cada programa e ação continuarão sendo efetivados por meio de créditos orçamentários, nos termos que venham a ser pactuados no Congresso Nacional para cada ciclo de 4 anos. Mas o principal da programação será preservado, o que possibilitará ganhos fundamentais para a melhoria da qualidade das políticas públicas: i. o orçamento público poderá ser utilizado de forma contracíclica, já que o Poder Executivo estará autorizado a ajustar o ritmo de realização das despesas plurianuais de acordo com as necessidades econômicas e sociais; ii. os executores das políticas poderão programar suas atividades tendo maior segurança sobre o montante de recursos que estará efetivamente disponível para cada programa e ação durante a vigência do orçamento plurianual; iii. os créditos orçamentários poderão ser melhor distribuídos no tempo, superando-se a insana situação atual, por meio da qual modificações de menor importância precisam ser frequentemente realizadas para evitar o descumprimento ora da “regra de ouro”, ora da meta de resultado primário e ora do teto de gastos; e iv. centenas de servidores atualmente ocupados com processos administrativos criados para atender questões meramente formais poderão ter sua força de trabalho melhor aproveitada em atividades que demandem a análise do mérito de cada programa e ação governamental, o que inclui contribuir na construção de soluções para as diversas dificuldades inerentes à implementação das políticas públicas (como aquelas referentes à disponibilidade e mobilização da força de trabalho, das tecnologias e dos insumos necessários em cada programa governamental, considerando-se os possíveis usos alternativos para os mesmos recursos), que já são complexas o suficiente para nos darmos o luxo de dispersarmos energias criando restrições adicionais de caráter fiscal.

Assim, os resultados de cada ciclo eleitoral terão condições mais adequadas de se refletirem em políticas públicas eficientes,

eficazes e efetivas, mobilizando recursos condizentes com os desafios que se pretenda enfrentar. No arranjo institucional atual, é praticamente impossível os eleitores e os eleitos convergirem suas expectativas, pois as regras fiscais constituem em si mesmas um determinado programa de governo, referenciado em uma visão de mundo e da natureza dos gastos públicos que aparentemente não satisfaz as expectativas dos eleitores nem dos eleitos. Se isso for verdade, há que se perguntar o que legitima tamanha insensatez. Do ponto de vista do autor deste capítulo, pelos motivos que foram aqui expostos, a superação desse arranjo institucional insustentável demanda reconhecermos que paira entre nós um profundo desconhecimento sobre: i. como funciona de fato (ou como poderia funcionar) a dinâmica dos gastos públicos de governos monetariamente soberanos; e ii. o enorme salto na qualidade das políticas públicas que poderá ocorrer quando construirmos regras fiscais mais funcionais e sustentáveis. · 105 ·

Quanto ao segundo pilar do Regime Fiscal Sustentável aqui proposto, frente aos desafios que estão colocados para as sociedades contemporâneas seria bastante razoável uma pactuação nacional, inclusive do ponto de vista constitucional, estabelecendo a busca do pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica. Como discutido em Wray (2003, 2015, 2019) e Gimene (2020), isso pode ser feito instituindo um programa por meio do qual o governo federal atue como empregador de última instância, ofertando emprego a todos que estejam dispostos, desejosos e aptos para trabalhar em troca de determinado salário previamente estabelecido. Somente aqueles que não quiserem (ou não estiverem aptos para) trabalhar ao salário oferecido seriam deixados sem trabalho (e estes já não são computados normalmente como desempregados).

Ao atuar como empregador de última instância, o governo monetariamente soberano estabelece uma âncora de preço que passa a ser o lastro de fato da moeda. Isso é importante tanto do ponto de vista do controle da inflação quanto da dinamização da economia.

Para exemplificar, digamos que o governo federal brasileiro crie um programa do tipo empregador de última instância que pague R\$ 10,00 por hora trabalhada. Supondo uma jornada de trabalho de 35 horas semanais, o salário pago pelo programa seria R\$ 1.400,00 por mês. Digamos que 12 milhões de brasileiros aderissem ao programa no seu primeiro ano de implementação. Neste caso, a despesa do Tesouro Nacional com o programa seria de R\$ 201,6 bilhões por ano. Despesas adicionais relativas à gestão e à aquisição de insumos eventualmente necessários ficariam a cargo dos governos locais e de entidades do terceiro setor parceiras do programa.

Em momentos de maior aquecimento da economia, a tendência seria o Tesouro Nacional despender menos recursos com o programa, já que boa parte das pessoas encontrariam oportunidades de trabalho com maiores salários e/ou melhores benefícios. Já nos momentos de recessão econômica, a demanda pelo programa tenderia a aumentar, elevando a necessidade de desembolso do Tesouro Nacional. No entanto, esse gasto adicional com o programa seria incapaz de provocar inflação de demanda em um momento de recessão econômica. Pelo contrário: a injeção de renda diretamente na conta dos mais necessitados possibilitaria manter o dinamismo da economia popular, o que ajuda a viabilizar especialmente os pequenos e médios negócios locais.

Do ponto de vista da sustentabilidade fiscal, um programa deste tipo proporcionará inegáveis benefícios no médio e no longo prazo. No exemplo acima, a despesa estimada da União com a implementação do programa seria de R\$ 201,6 bilhões por ano. Apenas para termos noção de ordens de grandeza, vale lembrar que a Lei Orçamentária da União para 2020 estima despesas de R\$ 415 bilhões com juros e encargos da dívida e outros R\$ 330 bilhões com gastos tributários<sup>11</sup>. Há que se considerar ainda que:

---

11 De acordo com a Receita Federal do Brasil: "Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do

i. a criação do programa incorporaria a totalidade das despesas anuais da União com seguro desemprego (estimadas em R\$ 40,6 bilhões no orçamento de 2020) e possibilitaria reduzir um montante difícil de estimar (mas certamente relevante) das despesas anuais em áreas como saúde, assistência social e segurança pública; e ii. o pleno emprego contribuirá para o fortalecimento do mercado interno, a geração de empregos indiretos, a dinamização da economia e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação tributária, assegurando a sustentabilidade fiscal no médio e no longo prazo.

Em relação à inflação, existem três questões relevantes. A primeira independe da implementação do programa empregador de última instância, mas é fundamental para assegurar a consistência macroeconômica: países como o Brasil, emissores de moeda com baixa aceitação internacional, precisam ter um cuidado especial com suas contas externas. Isso implica não formar grandes passivos externos denominados em moeda estrangeira, manter estoque alto de reservas cambiais e adotar regime de câmbio flexível. Essas três condições estão presentes na economia brasileira e têm sido fundamentais para evitar ataques especulativos contra a sua moeda.

A segunda questão relevante é saber se o pleno emprego aumentará a demanda agregada a ponto de se seguir uma aceleração da inflação de demanda. Sobre esse ponto, à medida que o programa for implementado, alguns dos 12 milhões de desempregados passarão a ter renda e isso aumentará a demanda agregada, o que por sua vez viabilizará a geração de novos empregos privados, o que também aumentará a demanda agregada. Isso é verdade; e é justamente isso que se espera! Para evitar que esse aumento da demanda se traduza em aumento da inflação, dois cuidados são fundamentais. O primeiro consiste em estabilizar os gastos públicos quando for alcançado o nível de pleno emprego. É a partir desse ponto que a ampliação dos gastos pode resultar em inflação de demanda. O segundo cuidado é assegurar que a oferta de bens e serviços

---

contribuinte". Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>.

também aumente na mesma proporção da demanda. Isso significa dizer que os pequenos, os médios e os grandes empreendedores precisam contar com um ambiente favorável à expansão dos seus negócios, o que inclui acesso ao crédito em condições civilizadas, taxa de câmbio competitiva, investimentos em infraestrutura, sistema tributário onerando mais o acúmulo de patrimônio e renda do que a produção e o consumo etc.

· 108 · A terceira questão relevante é saber se o pleno emprego provocará um aumento de salários nos empregos privados a ponto de levar a uma aceleração da inflação de custos. Sobre isso, há que se considerar que o aumento das escalas de produção geralmente possibilita ganhos de produtividade, que podem ser apropriados tanto pelos empregadores quanto pelos empregados. Claro que isso varia de acordo com a correlação de forças e as especificidades de cada setor, mas o ponto é que aumentos salariais contribuem para o fortalecimento do mercado interno, permitindo aos empregadores privados aumentarem seus lucros com o aumento de suas vendas.

Ainda assim, é preciso atentar para que os aumentos salariais não sejam tão grandes a ponto de inviabilizarem os pequenos e médios negócios que atualmente oferecem remunerações próximas ao salário mínimo legalmente vigente. Pode-se argumentar que R\$ 1.400,00 por mês, para jornadas de 35 horas semanais, é um valor muito baixo. De fato é! Mas vale lembrar que o salário mínimo legalmente estabelecido no Brasil está em R\$ 1.045,00 por mês, para jornadas de até 44 horas semanais. E, mesmo assim, o Brasil tem atualmente cerca de 12 milhões de desempregados, o que faz com que o salário mínimo de fato seja zero, pois parcela considerável da população não encontra oportunidades de trabalho mesmo em troca de uma remuneração tão baixa.

Embora do ponto de vista estritamente financeiro o Tesouro Nacional tenha plenas condições de instituir um programa empregador de última instância com remuneração maior (R\$ 15,00 por hora trabalhada, por exemplo), neste caso o aumento do poder de barganha dos trabalhadores poderia resultar em uma dificuldade

maior dos pequenos e médios empregadores em oferecerem salários e/ou benefícios mais atrativos para seus empregados. Para evitar que isso ocorra, uma alternativa razoável é deixar em aberto a possibilidade de aumento da remuneração do programa em uma segunda etapa da sua implementação (por exemplo, cinco anos após o seu início), de forma que: i. os empregadores da iniciativa privada tenham tempo hábil para adaptarem seus fluxos de caixa (evitando demitir parte dos seus empregados e/ou repassar para o consumidor final eventual aumento do seu custo com salários); e ii. as questões administrativas/gerenciais relativas ao programa possam ser conduzidas de forma estruturada (evitando uma procura muito grande pelo programa nos primeiros anos, quando estarão sendo realizadas e aperfeiçoadas as parcerias que viabilizarão sua implementação).

Havendo esses cuidados, não há porque temer que o pleno emprego resulte em uma inflação (de demanda, de custos e de expectativas) descontrolada. O máximo que pode acontecer é uma saudável mudança na qualidade dos empregos de menor remuneração, com algumas tarefas mais braçais sendo gradativamente substituídas por máquinas e outros avanços tecnológicos. É o que vem ocorrendo ao longo do tempo nos países hoje considerados desenvolvidos. E, como sabemos, isso não resultou em descontrole da inflação.

Certamente ainda haverá muitas pessoas que continuarão desempregadas voluntariamente: haverá os que não estão querendo trabalhar para o governo (talvez por qualquer salário); os que não estão querendo trabalhar pelo salário anunciado pelo governo; os que estão entre empregos; os que irão preferir procurar um emprego melhor enquanto estão desempregados etc. Em contrapartida, todos que estejam dispostos, desejosos e aptos para aderir ao programa ao salário anunciado pelo governo encontrariam uma forma digna de viver, até encontrarem oportunidades melhores de trabalho.

Um programa dessa natureza não resolverá sozinho todos os problemas de emprego, desemprego, subemprego, baixa qualificação

e desigualdades de renda e de acesso a serviços em geral. Outras políticas sociais e econômicas continuarão sendo necessárias para viabilizar a construção de uma sociedade mais próspera e inclusiva. Mas ao chamar para si a responsabilidade de garantir uma vida digna para todos que tenham condições físicas e disposição de trabalhar, o governo monetariamente soberano estará agindo de forma estruturada em relação ao principal desafio das sociedades contemporâneas: erradicar o desemprego involuntário. Isso vale tanto para as questões materiais mais óbvias (relacionadas à segurança alimentar, por exemplo), quanto para questões mais sutis, como as relacionadas à autoestima e ao sentimento de pertencimento comunitário.

• 110 •

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos neste capítulo que a margem de manobra do Poder Executivo brasileiro para direcionar os gastos públicos foi se tornando cada vez mais estreita a partir da década de 1980. Por um lado, obrigações instituídas na Constituição e em normas infraconstitucionais estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias. Por outro lado, especialmente a meta de resultado primário e o teto de gastos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, com a controversa intenção de dificultar a ampliação dos gastos públicos necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Para que o Brasil volte a crescer, erradicar o desemprego involuntário, reduzir as disparidades sociais, integrar suas regiões, agregar valor aos seus recursos naturais e diversificar sua pauta exportadora, é fundamental aperfeiçoar as atuais regras fiscais, devolvendo aos planos e aos orçamentos a capacidade de

mobilização dos recursos necessários para a implementação de políticas públicas eficientes, eficazes efetivas. A autoimposição de regras fiscais tão rígidas como as atualmente vigentes no País, inviabiliza a plena utilização dos planos e dos orçamentos como instrumentos de efetivação da estratégia de desenvolvimento que se pretenda implementar, pois acrescenta às restrições reais já existentes na economia (disponibilidade de insumos, de tecnologias, de trabalhadores qualificados para atividades específicas etc), novas restrições de caráter fiscal, criadas a partir de uma visão anacrônica sobre a natureza do gasto público.

Tais restrições fiscais tendem a ser superadas com certa facilidade quando há uma determinação política forte o suficiente para tanto. É o que ocorre em situações de guerras convencionais ou de calamidades públicas. Nestas situações, as regras são flexibilizadas e os gastos públicos podem aumentar, ao menos até que a situação volte à “normalidade”. Há que se perguntar, no entanto, se é normal um país como o Brasil, com todo o seu potencial, ter 12 milhões de desempregados, outros 40 milhões de subempregados, infraestrutura precária, enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos etc.

Ora, se reconhecemos ter sido necessário flexibilizar as regras fiscais, como fizemos em 2020, para possibilitar o enfrentamento de uma calamidade pública como a pandemia do novo coronavírus, o que nos impede de fazer o mesmo para erradicar o desemprego involuntário e oferecer políticas públicas de melhor qualidade?

É neste sentido que foi aqui proposto substituir as atuais regras fiscais por um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares: fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica. Assim será possível conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos.

Afinal, quando entendemos como gastam os governos monetariamente soberanos, não é difícil perceber que cabe a eles zelar para que as economias nacionais operem com pleno emprego da sua capacidade produtiva. Isso não significa, no entanto, que todo e qualquer gasto seja sempre desejável. Planejar de forma criteriosa e transparente a alocação dos recursos públicos é condição necessária para oferecer serviços públicos eficientes, eficazes e efetivos. O que se procurou enfatizar neste capítulo é justamente a importância de substituímos falácias do tipo “o dinheiro acabou” por um arranjo institucional que permita que os planos e os orçamentos orientem de fato a ação governamental.

• 112 •

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 39.855, de 24 de Agosto de 1956. **Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.**

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **A reforma administrativa brasileira.** v. IV. CEPA, 1963.

\_\_\_\_\_. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. **Plano de execução da reforma,** 1963b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. **Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.**

• 113 •

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **EMI nº 00083/2016 MF MPDG.** Henrique de Campos Meirelles, Dyogo Henrique de Oliveira. Brasília, 15 de Junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.**

BRASIL DEBATE; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** São Paulo, 2018.

BIANCARELI, A.; ROSSI, P. **A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 4 (1), 2014.

CARDOSO JR, J.C.; RAIMUNDO, L.C. **Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico.**

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 10 (1), 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, B.; CARDOSO JR, J. C. **Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do Estado brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 9 (2), 2019.

· 114 · Conceição, D. N. **Uma introdução à teoria monetária moderna: moeda cartal, finanças funcionais e a receita pós-keynesiana para a promoção do pleno emprego com estabilidade de preços**. In: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2020.

COUTO, L. **Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 1 (1), 2011.

DA COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

DALAND, R. T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1969.

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.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

FORTIS, M.F.A.; GASPARINI, C.E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnósticos, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.

GARCIA, R. C.; CARDOSO, J. C. **Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento**. Texto para Discussão 2061. Ipea. Brasília, 2015.

GIMENE, M. **A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios**. In: GIMENE, M.; COUTO, L. (org). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

\_\_\_\_\_. **O Novo Regime Fiscal e o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal**. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*, Brasília, v. 9 (1), 2019. · 115 ·

\_\_\_\_\_. **Economia de guerra e gasto público**. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*, Brasília, v. 10 (1), 2020.

GRAEBER, D. **Debt: the first 5,000 years**. Brooklyn: Melville House Publishing, 2014.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.

LERNER, A. **Functional Finance and the Federal Debt**. *Social Research*, no. 10, 1943.

\_\_\_\_\_. **Money as a Creature of the State**. *The American Economic Review*, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association., pp. 312-317, 1947.

Mitchell, W.; WRAY, L. R.; Watts, M. **Macroeconomics**. Macmillan/Red Globe Press, 2019.

MINSKY, H. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século Editora, 2013.

MMT BRASIL. **Guia para iniciantes**. Disponível em: [www.mmt.com](http://www.mmt.com). Acesso em maio de 2020.

Mollo, M. L. R. **Economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas**. In: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2020.

• 116 • OREIRO, J.L.; DA SILVA, K. M. **A estagnação brasileira e a agenda de Paulo Guedes em tempos de coronavírus**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 10 (1), 2020.

PIRES, M.C. **Uma análise da regra de ouro no Brasil**. Revista de Economia Política, Vol. 39, nº1, 2019.

RESENDE, A.L. **Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

\_\_\_\_\_. **Juros e conservadorismo intelectual**. Valor Econômico, 13 de janeiro de 2019.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Cepal/Ipea. Brasília, 2010.

ROSSI, P.; DWECK, E.; LUIZA, A. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SAMUELSON, P. **The balanced budget myth**. Entrevista concedida a Mark Blaug, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=4\\_pasHodJ-8.1998](https://www.youtube.com/watch?v=4_pasHodJ-8.1998).

TESOURO NACIONAL. **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro.** Textos para Discussão. 2019.

WRAY, L. R. **Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **Modern Money Theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary.** University of Missouri-Kansas City, 2015.

\_\_\_\_\_. **Alternative paths to modern money theory.** real-world economics review, issue no. 89, 1 October, pp. 5-22, 2019. · 117 ·