

O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal

The new tax regime and the federal planning and budget system

Márcio Gimene gimene12@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 31-mai-19 Aceito 21-jun-19

Resumo O artigo discute em que medida o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 favorece o desenvolvimento do País. A primeira seção apresenta uma síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo, tendo como referência os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019). A seção seguinte discute em que medida o Novo Regime Fiscal contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. A terceira e última seção apresenta propostas de ajustes normativos que podem contribuir para promover a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos. Conclui-se que a implementação de ajustes normativos como os discutidos neste trabalho pode contribuir para que o planejamento governamental oriente o orçamento-programa e este oriente o desembolso financeiro, permitindo assim que o Estado recupere a capacidade de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

Palavras-chave planejamento, orçamento, regime fiscal, macroeconomia.

Abstract This paper discusses the extent to which the New Tax Regime established by Constitutional Amendment 95/2016 promotes the development of Brazil. The first section presents a synthesis of the contemporary macroeconomic theoretical debate, with reference to the works of Resende (2017), Mollo (2019) and Conceição (2019). The following section discusses the extent to which the New Tax Regime contributes to the strengthening of the Federal Planning and Budget System. The third and final section present proposals for regulatory adjustments that may contribute to promote conciliation between the objectives of promoting the development and control of expenses. It is concluded that the implementation of regulatory adjustments as covered in this work can

contribute to the governmental planning guides the performance budgeting and this guides the cash flow, thus allowing the State to recover the ability to coordinate the actions governmental organizations on a national scale.

Keywords *planning, budget, tax regime, macroeconomics.*

Quando a economia mundial está aquecida e os preços das *commodities* internacionais elevados, o Brasil se beneficia da demanda externa. Mas quando a demanda externa se retrai, e os preços das *commodities* caem, o país tem se mostrado incapaz de garantir o dinamismo da economia doméstica. Como consequência, a tendência no curto prazo é a manutenção do *gap* tecnológico em relação aos países desenvolvidos, em decorrência da persistência de problemas estruturais na nossa economia. Reverter essa situação exige a realização de mudanças estruturais, que favoreçam atividades mais intensivas em conhecimento e inovação.

Este diagnóstico é compartilhado por adeptos das mais diversas correntes ideológicas. O aparente consenso se exaure, no entanto, quando se avança nas discussões sobre as estratégias a serem adotadas. Há quem defenda que os estímulos às atividades mais intensivas em conhecimento e inovação devam ser focados nos setores nos quais o país já dispõe de vantagens comparativas, como ocorre em nichos do agronegócio e da indústria extrativista. Outros alertam que vantagens comparativas podem e devem ser criadas, especialmente na indústria de transformação e nos serviços ligados à quarta revolução industrial. Alguns recomendam estratégias *wage-led* (centradas na ampliação dos salários e do mercado interno), enquanto outros defendem estratégias *export-led* (centradas na ampliação das exportações). Há quem acredite que os governos devem focar no controle dos gastos públicos, na expectativa de que isso anime os agentes privados a investirem em atividades produtivas. E há os que consideram o controle de gastos um aspecto secundário para a promoção do desenvolvimento.

O presente artigo se concentra neste último debate, tomando como referência as seguintes indagações: Em que medida o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos) favorece o desenvolvimento do País? Quais são as premissas que orientaram sua criação? Como o Novo Regime Fiscal interage com o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal? Quais aperfeiçoamentos normativos e de gestão se fazem necessários para que o Estado recupere a capacidade de realizar investimentos públicos e estimular os investimentos privados?

Em seguida a esta introdução é apresentada uma breve síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo, tendo como referência os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019). Argumenta-se que a teoria econômica convencional, inspirada na Lei de Say e na Teoria Quantitativa da Moeda, tem se mostrado inadequada para lidar com os desafios atuais. São demonstrados motivos pelos quais o bom funcionamento dos mercados demanda a ação do Estado, inclusive e especialmente nos ciclos de baixo crescimento econômico. Destaca-se que as políticas fiscal e monetária cumprem papel central a esse respeito. Afinal, quando prevalece o pessimismo entre os potenciais investidores privados, cabe ao Estado, que não tem objetivo de lucro, acelerar seus investimentos, mesmo quando isso implicar déficits temporários, como forma de estimular os agentes

privados a realizarem novos investimentos, aumentando assim o crescimento da produção, do emprego e da própria arrecadação tributária.

A seção seguinte discute em que medida o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Para tanto, recorda-se que o sistema de planejamento, concebido na década de 1950 e implementado nas duas décadas seguintes, tinha como elemento central o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, no qual o planejamento do desenvolvimento do País orientava o orçamento-programa e este orientava o controle do fluxo de desembolso financeiro. No entanto, a partir da década de 1980 sucessivas iniciativas que visaram restringir a capacidade de ação do Poder Executivo Federal afetaram a coordenação governamental em escala nacional, na medida em que a lógica de curtíssimo prazo dos desembolsos financeiros passou a orientar a elaboração e implementação do orçamento-programa, enquanto que a lógica de curto prazo do orçamento-programa se sobrepôs ao planejamento governamental de médio e longo prazo. É sob esse prisma que se discute a instituição do Novo Regime Fiscal, tendo como referência a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou a proposta de Emenda Constitucional.

Por fim, a última seção sugere seis ajustes normativos que podem contribuir para promover a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos: revogar a Emenda Constitucional nº 95; instituir o orçamento-programa plurianual; revogar a necessidade de definição de metas de resultado primário nas Leis de Diretrizes Orçamentárias; revogar a “regra de ouro”; aprovar, com ajustes, a Lei Complementar de Finanças Públicas; e utilizar as Leis de Diretrizes Orçamentárias como instrumento de promoção do desenvolvimento. Conclui-se que a implementação de ajustes como estes podem contribuir para que o planejamento governamental oriente de fato o orçamento-programa, e este oriente o desembolso financeiro, permitindo assim que o Estado recupere a capacidade de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

Breve síntese do debate teórico macroeconômico contemporâneo

A crença de que a emissão de moedas e a ampliação dos investimentos públicos provocam necessariamente inflação é um dos mitos mais difundidos da história do pensamento econômico. Como ocorre nas demais crenças, boa parte dos seus adeptos tem consciência da inexistência de evidências empíricas que sustentem suas conclusões. Ainda assim, seguem a difundido por acreditarem que isso contribui para a adoção de comportamentos coletivos supostamente desejáveis. No caso desta crença em particular, evitar a aceleração da inflação é a causa nobre acionada para justificar os atalhos teóricos e retóricos dos seus adeptos.

De acordo com a teoria econômica convencional, aqui entendida como o conjunto das formulações derivadas da Lei de Say e da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), os Estados nacionais soberanos estão sujeitos à mesma lógica orçamentária de uma família ou empresa: nunca devem gastar mais do que arrecadam. A simplificação tem forte apelo popular, já que as famílias e empresas experimentam diariamente o desafio de controlar despesas e ampliar receitas. A analogia desconsidera, no entanto, o fato fundamental de que, ao contrário das famílias e

das empresas, os Estados soberanos podem e devem emitir moedas e ampliar os investimentos públicos como forma de estimular o crescimento das economias nacionais que não estejam operando próximas do pleno emprego. “Ah, mas isso provoca inflação...”, costumavam ponderar os adeptos da teoria econômica convencional até pouco tempo atrás, encerrando a discussão.

Desde a crise financeira mundial de 2008 ficou evidente, no entanto, a fragilidade dos modelos macroeconômicos orientados pela teoria econômica convencional¹. Afinal, em resposta à crise financeira, os bancos centrais aumentaram a oferta de moeda em uma escala impressionante, sem que isso resultasse em aumento da inflação. Como aponta Resende (2019), o Banco Central dos Estados Unidos, por exemplo, multiplicou a base monetária por 60 em menos de 10 anos, aumentando as reservas bancárias de US\$ 50 bilhões para US\$ 3 trilhões naquele país. E as taxas de inflação continuaram baixas. O mesmo aconteceu no Japão, na Inglaterra, na Zona do Euro. Diante do *quantitative easing*, a inflação manteve-se extremamente baixa, contrariando a crença de que o aumento da oferta de moeda provoca necessariamente inflação. Daí a importância de repensarmos as teorias que orientam as políticas macroeconômicas.

Começamos pela Lei de Say, sintetizada pela afirmação “a oferta cria a sua própria procura”. Seu formulador, o francês Jean-Baptiste Say, argumentou que quando um produto é criado, nesse mesmo instante forma um mercado para outros produtos. Isso ocorreria porque os processos de produção de bens e serviços proporcionam rendimentos em termos de salários, lucros, juros e aluguéis, gerando também, por meio desses rendimentos, a demanda suficiente para consumir os bens e serviços inicialmente ofertados. Say concluiu então que não poderia haver sobra permanente ou duradoura de produção porque os excessos localizados seriam vendidos em decorrência da queda de preços localizadas nos setores onde esses excessos aparecerem. Dessa forma, os mecanismos de mercado seriam suficientes para impedir o surgimento de excessos de produção e as crises econômicas decorrentes desses excessos.

A TQM segue a mesma lógica. Seu ponto de partida é a equação de troca ($MV = Py$), segundo a qual a quantidade de moeda circulando (M), multiplicada pela velocidade desta circulação (V), é capaz de fazer circular a produção real total de uma economia (y), multiplicada pelos seus preços (P). Como a TQM considera irracional o entesouramento de moeda, desconsiderando, portanto, a possibilidade de que haja demanda especulativa por moeda e ativos financeiros, assume como suposto que V é estável ou previsível, pois a moeda recebida seria sempre recolocada em circulação na velocidade máxima permitida pelo sistema de pagamentos vigente. Seguindo essa lógica, os adeptos da TQM concluem que: i. o único efeito do aumento de M na equação de troca é o aumento proporcional de P , ou seja, o aumento do nível geral de preços (inflação); e ii. o principal responsável pela inflação é o Estado, quando tenta animar a economia ofertando moeda.

Assim, ao combinar a Lei de Say com a TQM, a teoria econômica convencional conclui que o ativismo estatal na política econômica ou é desnecessário, já que os mercados são auto reguladores, ou é nocivo, uma vez que causaria necessariamente inflação. (MOLLO, 2019)

¹ Aos leitores não familiarizados com o tema, sugiro os trabalhos de Resende (2017), Mollo (2019) e Conceição (2019) como referências para maiores aprofundamentos.

O cerne do questionamento de Keynes em relação à teoria econômica convencional reside na constatação de que a economia é permeada pela incerteza, algo diferente de risco, porque este último é calculável, ou probabilizável, enquanto a incerteza não o é. A incerteza provém de que as decisões econômicas envolvem o que ocorrerá no futuro, e este é desconhecido. Decorre também do fato de que as decisões, nas nossas economias, são descentralizadas e, por isso, ninguém sabe, com antecedência, qual será o resultado líquido do conjunto de decisões, e isto dificulta e afeta a tomada de decisões, em especial as de prazo mais longo, como é o caso da decisão de investir. Não é possível probabilizar este tipo de incerteza, porque ninguém conhece todas as possibilidades de ocorrência. (KEYNES, 1964; MOLLO, 2019)

Em situações em que as pessoas percebem essa incerteza, e quanto maior ela for, mais as pessoas desejam se proteger e, para isso, retêm moeda, porque a moeda é o ativo mais líquido. Ou seja, a qualquer momento pode ser trocada rapidamente por qualquer bem ou serviço ou ativo real ou financeiro, sem que, em função da celeridade da operação, os preços da transação se modifiquem. Com esse argumento, de preferência pela liquidez em situações de incerteza, Keynes justifica o entesouramento ou a retenção de dinheiro.

Acontece que o comportamento de preferência pela liquidez é problemático, porque ele pode inibir tanto o consumo quanto o investimento. Este último em particular depende de que as expectativas de rendimentos futuros (que Keynes chamou de eficiência marginal do capital) sejam maiores do que os rendimentos proporcionados pelas taxas de juros vigentes. Quando a incerteza é grande, a eficiência marginal do capital cai, a taxa de juros sobe e, com isso, o investimento é inibido e o emprego e a renda da economia deixam de crescer ou mesmo caem. Daí porque, na prática, a Lei de Say não funciona. (MOLLO, 2019)

Keynes também alertou que é equivocada a crença de que seria necessário haver poupança prévia para que haja investimento. A poupança, como demonstrou Keynes, não depende prioritariamente da taxa de juros, e sim da renda dos agentes econômicos. Uma pessoa rica consumirá parte de sua renda, mas geralmente sobrá uma parcela na forma de poupança. Já uma pessoa pobre tende a consumir toda a sua renda e, mesmo que a taxa de juros suba, sua poupança não aumentará por causa disso. Assim, Keynes desconstrói a visão da teoria convencional sobre poupança de duas formas: negando que toda a poupança seja empregada na oferta de empréstimos, pois parte pode ser retida como preferência pela liquidez; e negando que a poupança dependa da taxa de juros, ao constatar que ela depende em primeiro lugar da renda dos agentes econômicos.

Quanto ao investimento, a teoria convencional afirma que ele também depende da relação entre a taxa de juros e a rentabilidade do capital, porque a taxa de juros remuneraria a contribuição marginal do investimento para a produção. Mas há uma diferença grande nas definições de rentabilidade marginal do capital adotadas pela teoria convencional e pela teoria keynesiana. Para a teoria convencional, ela pode e é estimada por meio de cálculo probabilístico e, para Keynes, isso é impossível, justamente em função da incerteza. Assim, Keynes também refuta a crença de que o vazamento da poupança será necessariamente compensado pela injeção de investimento.

Além disso, a moeda é importante para Keynes porque pode haver investimento sem haver poupança se os bancos ampliarem seus empréstimos, o que requer que sua preferência pela liquidez esteja baixa. Eles podem

fazê-lo sem poupança, porque podem emprestar além dos depósitos. Quando o investimento ocorrer ele criará renda multiplicada e, como a poupança depende da renda, ela também surgirá de forma multiplicada, mas depois do investimento. Assim, o ato de investir é mais decisivo para viabilizar a poupança do que o ato de poupar o é para viabilizar o investimento.

Quando reconhecemos que na dinâmica real da economia pode haver entesouramento de dinheiro ou preferência pela liquidez do público e dos bancos, é forçoso reconhecer também que a velocidade de circulação da moeda não é estável, nem calculável, nem previsível. Se essa velocidade muda de forma não previsível, o Banco Central não consegue controlar a quantidade de dinheiro em circulação. Da mesma forma, a moeda não pode ser considerada neutra porque, se houver criação de moeda pelos bancos ou pelo Banco Central, ou se as pessoas reduzirem a preferência pela liquidez, a taxa de juros cai e o investimento passa a ser estimulado, porque para maior quantidade de investidores a expectativa de rendimento futuro (eficiência marginal do capital) superará a taxa de juros. Com isso, o investimento aumentará e haverá uma multiplicação do produto real da economia, multiplicando também a renda e o emprego. A moeda não é, pois, neutra. Ao contrário: ela afeta a economia real.

Quando constatamos que a moeda não é neutra, na equação de trocas ($MV=Py$) sempre que a quantidade de moeda circulando (M) cresce, não necessariamente haverá crescimento dos preços (P), isto é, da inflação, e menos ainda na mesma proporção, porque a produção (y) cresce. Assim, não é possível dizer que a inflação é necessariamente causada por excesso de moeda.

Se o investimento depende fundamentalmente de dois fatores (eficiência marginal do capital > taxa de juros), todos dois relacionados à incerteza, então ele depende de uma decisão volátil, o que conduz a que a produção, a renda e o emprego sejam necessariamente instáveis. A instabilidade é, então, algo intrínseco ao capitalismo, requerendo a ação do Estado para mitigá-la.

A abordagem keynesiana foi aprofundada por Hyman Minsky, que enfatizou que a estabilidade econômica é desestabilizadora. Em outras palavras, o ambiente econômico de tranquilidade, abundância produtiva e baixo desemprego proporcionado pela dinâmica retroalimentadora do investimento privado costuma esconder a formação de uma bolha financeira que, ao estourar, inverte as tendências expansionistas responsáveis pela sustentação da expansão econômica. Quanto mais duradouros e aparentemente resistentes são os períodos de expansão econômica, mais violentas tendem a ser as contrações desencadeadas pela inversão da dinâmica do investimento privado. (MINSKY, 1992, 2013; CONCEIÇÃO, 2019)

Além disso, embora a expansão econômica estável seja desestabilizadora, a instabilidade econômica recessiva não é estabilizadora. Ou seja, enquanto as dinâmicas financeiras da alavancagem e do incentivo à realização de ganhos de capital crescentes tornam cada vez mais provável que um ciclo expansionista impulsionado pelo gasto e endividamento privados seja revertido e dê lugar à recessão, a dinâmica financeira que acompanha as recessões não torna cada vez mais provável que ocorra a sua inversão para a expansão econômica. Quanto menos as pessoas investem, mais escassas se tornam as oportunidades de vender mercadorias lucrativamente, tornando o investimento privado ainda menos atraente, e reforçando a tendência contracionista. Um cenário de

rendas cadentes e instabilidade social e política acentua a imprevisibilidade do ambiente econômico, tornando cada vez mais valiosa a liquidez da moeda e de ativos imateriais. Como em tal cenário faz-se necessário remobilizar a capacidade ociosa formada durante a recessão, a realização de novos investimentos privados acaba sendo adiada. (CONCEIÇÃO, 2019)

Essa é a razão pela qual os mercados não podem funcionar bem sem a ação corretiva do Estado atenuando os excessos de volatilidade dos ciclos econômicos. Será sempre necessária a ação do Estado, com a política econômica garantindo que o emprego e a produção não caiam de forma multiplicada e que, ao contrário, possam crescer, atenuando os problemas de desemprego, ao ampliar o investimento, multiplicando a produção e a renda. Para isso, é possível e necessário contar com a política fiscal e com a política monetária. (MOLLO, 2019; CONCEIÇÃO, 2019)

A proposta de Keynes para estimular o investimento, no caso de a rentabilidade esperada do capital ser muito baixa, indicando pessimismo dos investidores potenciais, é que o Estado use a política fiscal para ele próprio investir. Ele pode investir, porque não tem o objetivo de lucro da iniciativa privada e, por isso, não precisa comparar a eficiência marginal do capital com a taxa de juros. Ao contrário, o objetivo dele é lidar com os problemas da economia que o mercado sozinho não resolve, em particular o desemprego. Além disso, ao investir, o Estado consegue multiplicar a renda e o emprego e, ao fazê-lo, muda o pessimismo dos investidores potenciais, já que eles passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos, porque o emprego e a renda estarão crescendo. Isso eleva a rentabilidade que esperam do investimento, que passa a superar a taxa de juros, e o investimento privado reage. Assim, a proposta de ampliar os investimentos públicos, para Keynes, não é no sentido de substituir os investimentos privados. Ao contrário, é justamente para que os agentes privados sejam estimulados a realizar novos investimentos, de forma a aumentar o crescimento da produção e do emprego. (CONCEIÇÃO, 2019)

É por isso que Keynes sugeriu dividir o orçamento dos gastos do governo em dois tipos: o orçamento de gastos correntes, que deveria estar equilibrado, e o orçamento de investimentos, cujo equilíbrio a médio e longo prazo pode ser garantido com o crescimento multiplicado da produção, da renda e do emprego e, conseqüentemente, da arrecadação. Em outras palavras, especialmente nos ciclos de baixo crescimento econômico, o Estado precisa acelerar os investimentos públicos, mesmo quando isso implicar déficits temporários, pois assim estará estimulando os investimentos privados e, conseqüentemente, a aceleração do crescimento econômico.

Trata-se, portanto, de uma abordagem distinta da preconizada pela teoria econômica convencional, segundo a qual tanto os gastos correntes quanto os investimentos públicos devem ser limitados pela arrecadação tributária. Como vimos acima, 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. Acontece que essa analogia desconsidera algo elementar: os Estados soberanos podem e devem expandir a oferta de moeda e os investimentos públicos sempre que isso for necessário para estimular o crescimento econômico e a busca do pleno emprego.

A desconsideração desse fato elementar decorre em grande medida da confusão feita pela teoria econômica convencional entre a história da moeda física, cunhada em metais, com a história do conceito de moeda, que antecede a cunhagem metálica em pelo menos 3 mil anos. Na maior parte da história da humanidade a moeda foi considerada uma medida abstrata de valor. Tabuletas de barro, conchas e diversas outras formas de representação de um crédito contra o rei ou o soberano local, sem nenhum valor intrínseco, circularam milhares de anos antes da cunhagem de moedas metálicas. (RESENDE, 2017)

A moeda metálica é apenas uma das formas que pode tomar a moeda. Uma forma que prevaleceu durante curtos períodos da história das civilizações. Ao tomar o lastro metálico da moeda como a moeda propriamente dita, confunde-se uma singularidade histórica da moeda com o conceito abstrato de moeda. Uma moeda é uma medida abstrata de valor, como 1 quilograma é uma medida abstrata de peso. Assim como o 1 quilograma já teve expressão física, normalmente um cilindro de ferro fundido utilizado nas antigas balanças de dois pratos, a moeda também já teve expressão física metálica. Foram ambas aposentadas pelo avanço da tecnologia. (RESENDE, 2017)

No século 17, quando David Hume formulou a hipótese de que o nível de preços seria proporcional à quantidade de moeda em circulação, a base da TQM, é possível que esta fosse uma boa aproximação da realidade. Afinal, a moeda era lastreada no ouro, e a descoberta do ouro nas Américas, importado para uma Europa estagnada, com dificuldade para expandir a oferta de bens e serviços, deve realmente ter tido impacto inflacionário. Quando a moeda tem expressão física, é uma quantidade física de ouro ou um múltiplo da quantidade de ouro na economia, faz sentido postular que dado o produto, y , o nível de preços seja proporção $1/V$ do estoque de moeda M . Mas esse raciocínio não faz sentido em uma economia cujo sistema financeiro esteja desvinculado de lastro físico. (RESENDE, 2017)

Diante dessa obviedade, os adeptos da teoria econômica convencional tentaram repaginar a TQM por meio do conceito de multiplicador bancário. De acordo com a Teoria do Multiplicador Bancário (TMB), o crédito criado pelo sistema bancário é também uma proporção fixa do estoque de ouro. Parte-se de um sistema de reservas fracionárias, ou seja, de um sistema em que os bancos mantêm uma fração dos depósitos como reservas e expandem os seus empréstimos sempre que têm reservas excedentes. O total de crédito, ou de moeda bancária, seria assim um múltiplo das reservas em ouro do sistema.

A lógica da moeda lastreada foi dessa forma transposta para o sistema de moeda fiduciária. O papel do estoque de ouro passou a ser atribuído à chamada base monetária, composta pelo papel-moeda em poder do público mais as reservas no Banco Central. Todavia, com a moeda fiduciária, nem o Banco Central nem os bancos de depósitos precisam de reservas para emprestar.

Ao contrário do que sugerem a TQM e a TMB, o Banco Central não controla nem tem como controlar a base monetária. Afinal, a base monetária não é mais composta por uma mercadoria física que o Banco Central precise adquirir. É simplesmente o resultado do que o Banco Central vier a creditar eletronicamente nas reservas dos bancos.

O ponto central aqui é que a essência da moeda é ser uma unidade de crédito contra o Estado. Uma unidade de crédito com a qual é possível redimir obrigações tributárias e que passa a ser adotada como a unidade de conta padrão da economia. (KNAPP, 1924; LERNER, 1943, 1947; RESENDE, 2017, CONCEIÇÃO, 2019).

O que Abba Lerner (1943, 1947) chamou de finanças funcionais é justamente a hipótese de que um governo central monetariamente soberano (emissor da moeda doméstica) pode e deve realizar intervenções fiscais e monetárias com o objetivo de promover o bom desempenho da sua economia, sem levar em conta o impacto dessas intervenções sobre o seu próprio balanço patrimonial. Ou seja, não existe *trade-off* entre a estabilização macroeconômica por meio do ativismo fiscal e a solvência do Estado, porque um Estado que realiza pagamentos por meio da entrega de uma dívida que ele mesmo emite não pode ficar insolvente. (CONCEIÇÃO, 2019).

Lerner argumentou que quando há desemprego por escassez de demanda agregada, cabe ao Estado 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 Estado deve reduzir suas compras e/ou retirar renda disponível dos consumidores por meio do aumento de impostos e reduções nas transferências unilaterais.

Questionar as premissas assumidas pela teoria econômica convencional não significa, portanto, negar que o expansionismo monetário e fiscal pode ter um caráter inflacionário quando a economia está operando próxima do pleno emprego. Essa é uma preocupação que precisa estar sempre presente na gestão da política macroeconômica, especialmente nos países periféricos do sistema mundial de poder, que não emitem moedas de ampla aceitação internacional². No entanto, como veremos a seguir, o Novo Regime Fiscal implantado no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 precisa ser superado, pois aponta na direção contrária do acúmulo teórico e prático que tem orientado o debate macroeconômico contemporâneo.

O Novo Regime Fiscal contribui para o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal?

A partir da década de 1980 verifica-se no Brasil a proliferação de iniciativas que visam restringir o grau de arbítrio do Poder Executivo Federal, em grande medida como uma resposta ao centralismo político que havia predominado no País durante as décadas anteriores. 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. Avanços importantes aconteceram no que diz respeito ao controle de gastos. Por outro lado, a coordenação das ações governamentais em escala nacional ficou sensivelmente prejudicada.

2 Sobre possíveis restrições para o expansionismo monetário e fiscal, ver Carneiro (2019).

Preservando os conceitos consagrados pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Decreto-Lei nº 200/1967, os constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento de viés parlamentarista, composto por três instrumentos interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com esse modelo, os planos de desenvolvimento de longo prazo, os planos de desenvolvimento regional e o programa de governo eleito devem ser sintetizados em um plano plurianual com vigência de quatro anos, correspondente ao período situado entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato seguinte.

Os constituintes buscaram, dessa forma, favorecer a continuidade administrativa entre mandatos do Poder Executivo, antevendo que a promulgação da Constituição seria seguida da aprovação do sistema parlamentarista em plebiscito. Ocorre que, no plebiscito realizado em 1993, a população brasileira votou majoritariamente pelo sistema presidencialista, como fizera em 1963, contrariando a lógica que havia orientado a concepção do esquema PPA-LDO-LOA. Desde então, os Poderes Executivo e Legislativo travam uma acirrada luta sobre o sentido e o nível de detalhamento das informações que devem constar em cada um desses instrumentos.

De acordo com a determinação constitucional, o PPA deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública não só para os investimentos, como também para as despesas de custeio deles decorrentes. Trata-se do sucessor do Orçamento Plurianual de Investimentos, instituído pela Constituição de 1967, que era elaborado anualmente, e informava apenas as despesas de capital (investimentos) previstas para um período de três anos.

A LDO define as metas e as prioridades da Administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício e, quando da discussão da LOA, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos prevista na proposta de lei orçamentária.

Ao incorporarem todas as ações de governo, os sucessivos PPA tiveram dificuldade para comunicar as ações estruturantes e os investimentos que deveriam contar com fluxo garantido de recursos. Sem receberem o necessário respaldo político, os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA foram tratados como exercícios formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição. A elaboração de listas de obras prioritárias com modelos intensivos de gestão, prática corrente no País desde o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, foi então continuada com o Brasil em Ação, em 1996, o Avanço Brasil, em 2000, as Metas Presidenciais, em 2003, e Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007.

Os esforços de aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de orçamento foram objeto de diversas modificações normativas e administrativas³ até a Lei 10.180/2001 estabelecer que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreenderia as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo por finalidade: formular

3 Ver Gimene (2017) para maior aprofundamento sobre as origens e a evolução do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) reforçou os mecanismos de controle de gasto público, tendo como efeito colateral a criação de dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios, como os destinados a novos investimentos. Como resultado, muito do que foi planejado não chegou a ser executado, ou não o foi no ritmo inicialmente programado, devido às restrições fiscais, carência de pessoal qualificado para elaboração e execução de projetos e controvérsias jurídicas diversas.

Apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência, as inovações legais voltadas para o controle do gasto resultaram em um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A partir da entrada em vigor da LRF, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas passaram a ser subordinadas ao alcance de metas de resultado primário. Os investimentos públicos em particular, por serem mais facilmente contingenciados, ficaram especialmente prejudicados.

Ao contrário do que recomendam as boas práticas de gestão macroeconômica, nos períodos de maior crescimento a arrecadação crescia e o Estado ampliava seus gastos, pressionando a inflação em uma economia já aquecida. Nos períodos de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal por meio de uma política fiscal contracionista, para além de prejudicar o planejamento prévio, retirava estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida, o que reduzia ainda mais o crescimento econômico e a arrecadação. Em outras palavras, quando a economia ia bem, o setor público não fazia poupança e, quando ia mal, as restrições fiscais retardavam o fluxo de liberação de recursos previamente planejado, contingenciando especialmente os investimentos.

Essa situação foi relatada na Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016 da Proposta de Emenda à Constituição que, ao ser aprovada como Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu o chamado Novo Regime Fiscal. Conforme a Exposição de Motivos assinada pelos então ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira:

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. (...)

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 primeiro passo para a adoção de um regime fiscal anticíclico 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 zero durante vinte anos, contados a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. Assim, foi fixado para o exercício de 2017 o limite equivalente à despesa realizada em 2016, corrigido pela inflação observada em 2016, e assim por diante.

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.

15. Utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa). É importante ressaltar que a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer,

e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico.

Nota-se, portanto, que apesar do Novo Regime Fiscal ser apresentado como um passo necessário para a adoção de um regime anticíclico, o mecanismo por ele instituído se limitou a impedir o crescimento real das despesas primárias da União. Do ponto de vista macroeconômico, isso faz sentido para administrar a expansão das despesas durante os ciclos de alto crescimento econômico, mas impede o poder público de agir de forma anticíclica durante os ciclos de baixo crescimento.

Trata-se de uma inconsistência da maior importância, que reflete as limitações da teoria econômica convencional ainda hegemônica no Brasil. A controvérsia extrapola o debate meramente teórico na medida em que impõe ao País, durante duas décadas, um regime fiscal com rigidez constitucional jamais experimentada em qualquer outro país. Enquanto as nações mais avançadas estão debatendo a necessidade de revisão dos dogmas econômicos até então hegemônicos, o Brasil caminha na direção oposta.

A mesma Exposição de Motivos informa no seu item nº 20 que é preciso conferir flexibilidade ao Novo Regime Fiscal. Porém, a flexibilidade em questão se restringe a prever a possibilidade de que uma Lei, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, proponha qual será a taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra. Resta saber se o País terá condições políticas e sociais para aguardar esses dez anos de experiência. Caso prevaleça ao longo desse período um robusto crescimento econômico mundial, é natural que o Brasil se beneficie do ciclo de alta nos preços das *commodities* que exporta. Todavia, se esse robusto crescimento internacional não se verificar, aumentarão as pressões políticas e sociais para que a emenda constitucional seja revista o quanto antes, antecipando a migração para um regime fiscal efetivamente anticíclico.

No que diz respeito ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o Novo Regime Fiscal consolida o movimento, em curso desde a década de 1980, de enfraquecimento da capacidade do Poder Executivo Federal de coordenar as ações governamentais em escala nacional. Afinal, o sistema de planejamento brasileiro concebido na década de 1950, e implementado com considerável êxito nas duas décadas seguintes, deixou de ter o planejamento governamental como orientador maior do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. Enquanto nas décadas de 1980 e 1990 o planejamento de médio e longo prazo foi substituído pelo orçamento-programa como orientador maior do sistema de planejamento e de orçamento, nas últimas duas décadas o próprio orçamento-programa foi enfraquecido em favor da lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A ênfase na ideia de planejamento como controle dos gastos públicos em detrimento da promoção do desenvolvimento resultou em um arcabouço normativo de tal forma rígido que o ritual de realização periódica de eleições presidenciais tem se mostrado insuficiente para definir rumos alternativos para o País. Com as normas atualmente vigentes, a pessoa que venha a ser escolhida pela população para liderar o País não dispõe de meios suficientes para fazer muito mais do que dar continuidade aos projetos inacabados deixados pelos

seus antecessores e reunir apoio parlamentar para evitar o seu *impeachment* por crime de responsabilidade decorrente do descumprimento de alguma das restrições fiscais.

Ajustes normativos necessários para conciliar a promoção do desenvolvimento com o controle de gastos

A construção de uma agenda pactuada de reformas que sejam capazes de conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos não é só necessária, é urgente!

Um caminho promissor nessa direção é diferenciarmos as ideias de "austeridade" e "austericídio". Afinal, o termo "austeridade" pode ser entendido pela sua conotação positiva, de aversão a desperdícios e ineficiências em geral. Com essa conotação, dificilmente encontraremos quem seja contra a gestão austera dos recursos públicos. Para reforçar esse ponto, podemos recorrer a Veblen (1899, 1904, 1914, 1921) para afirmar que o ser humano possui uma repugnância natural pelo desperdício; e que somos dotados de propensões e forças que nos dão satisfação em trajetórias de eficiência. Em outras palavras, não deveria ser objeto de maiores polêmicas a constatação de que a "austeridade", no sentido positivo aqui mencionado, é desejável tanto na esfera pública quanto na privada.

O problema é quando o zelo necessário pelo controle de gastos se torna uma obsessão que prejudica o funcionamento da administração pública e da economia em geral. Chamemos essa distorção de "austericídio"⁴.

Feita essa distinção, a controvérsia retorna para seu lugar natural: o debate sobre quais instituições e políticas públicas melhor contribuem para o bom funcionamento da administração pública e da economia.

Seja após a conclusão dos dez anos iniciais de experiência com o Novo Regime Fiscal, ou de forma antecipada, se as pressões políticas e sociais assim exigirem, a migração para um regime fiscal anticíclico demandará ajustes normativos constitucionais e infraconstitucionais que autorizem a União a ampliar seus gastos nos ciclos de baixo crescimento, como forma de estimular os investimentos e o consumo das famílias, o que possibilitará a ampliação das receitas e, conseqüentemente, uma maior sustentabilidade para as finanças públicas.

Acreditar que a retomada sustentável do crescimento econômico é possível com base apenas na ação dos agentes privados é uma ilusão que carece de evidências empíricas e formulações teóricas que a sustentem. É fato que o Estado, sozinho, é incapaz de fazer o conjunto de investimentos necessários para que o País se desenvolva. Mas a iniciativa privada, sozinha, também não tem essa capacidade. Daí a importância da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada na concepção e implementação de uma agenda pactuada de desenvolvimento na escala necessária para um País com as dimensões e as potencialidades do Brasil.

4 Sobre as inconsistências teóricas e os efeitos práticos do "austericídio", ver Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert (2018), Rossi, Dweck e Luiza (2018) e Carvalho (2018).

Para que isso ocorra, será preciso construir um novo marco institucional para o planejamento e o orçamento público, em sintonia com o debate teórico macroeconômico em curso nos países mais avançados desde a crise financeira de 2008. Uma agenda de reformas institucionais que contribuam para a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos precisará abarcar ao menos os seguintes pontos:

1. **Revogar a Emenda Constitucional nº 95** – trata-se de providência indispensável para recuperar a capacidade de ação do Estado, de forma a viabilizar a migração para um regime fiscal efetivamente anticíclico. Nenhum outro País do mundo estabeleceu regra fiscal tão rígida em sua Constituição. Geralmente os países estabelecem limites de gastos por meio de leis aprovadas nos respectivos parlamentos. A preocupação da EC 95 com a sustentabilidade plurianual do gasto pode ser atendida com a transformação do Plano Plurianual a que se refere o art. 165 da Constituição em um orçamento-programa plurianual. Assim, no primeiro ano de cada mandato o Presidente da República enviaria ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Plurianual com as estimativas de receitas e despesas em cada programa e ação para os 4 anos seguintes. Dessa forma, a cada 4 anos seria possível reavaliar as estimativas de receitas e despesas, em sintonia com os programas de governo eleitos pela população. Além de ser um arranjo institucional mais flexível do que o proporcionado pela EC 95, essa mudança contribuiria para mitigar alguns dos problemas verificados na execução dos orçamentos anuais, como os apontados a seguir.

2. **Instituir o orçamento-programa plurianual**⁵ – Para que os órgãos públicos possam entregar serviços de melhor qualidade aos cidadãos, é desejável que lhes sejam assegurados fluxos de recursos plurianuais, 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 contemporâneo, com o desembolso financeiro comandando o 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.

5 Esse ponto guarda estreita relação com as propostas de adoção do *Medium Term Expenditure Framework* – MTEF no Brasil, conforme abordado por Fortis e Gasparini (2017) e Tollini (2018).

Alterar o art. 165 da Constituição de forma a instituir no Brasil o orçamento-programa plurianual por si só não será suficiente para resolver esses problemas, mas pode ajudar a mitigá-los. Especialmente se o processo de desembolso financeiro levar em consideração efetivamente o planejamento governamental de médio e longo prazo e a sua tradução plurianual em orçamentos-programas, retomando a ideia original que orientou a construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

3. **Revogar a necessidade de definição de metas de resultado primário nas LDO** – Como apontado por Barbosa (2019), para evitar que a execução orçamentária aumente expansões e aprofunde recessões, a maioria dos países avançados adota metas de gasto total em vez de metas de resultado primário. Aproximar o Brasil do padrão internacional implica revogar o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a cada ano a LDO deve estabelecer metas anuais de resultado primário. A lei não obriga que tais metas sejam superavitárias. De fato, nos últimos anos as LDO têm apresentado metas de *déficit* primário. Mas a obrigatoriedade de definir uma meta de resultado primário, seja ela superavitária ou deficitária, acaba funcionando como um mecanismo procíclico. Revogando esse dispositivo, o orçamento à disposição de cada órgão poderá ser de fato aquele que for autorizado pelo Congresso, sem que haja necessidade de contingenciamentos em face de flutuações inesperadas de receita. Afinal, adotando metas de gasto total o resultado do governo vira a variável de ajuste. Se a economia crescer mais do que o esperado, o governo arrecadará mais do que o previsto, mas não poderá gastar o excedente, pois sua despesa estará limitada ao aprovado no orçamento. Nesse caso o resultado primário é que será maior do que o previsto, tornando a política fiscal efetivamente anticíclica. Já se a economia crescer menos do que o esperado, o governo receberá menos do que o previsto com tributos e rendas, mas não precisará cortar gastos nem os contingenciar. Com meta de gasto total a despesa primária será aquela fixada no orçamento, o resultado é que será menor nesse caso, novamente tornando a política fiscal anticíclica.
4. **Revogar a “regra de ouro”** – O art. 167, inciso III, da Constituição Federal 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 vedação, reforçada pelo art. 32, § 3º da LRF, reflete o entendimento de que o que o governo só pode emitir dívida para financiar investimentos ou rolar o pagamento de amortização de dívidas passadas. Como aponta Barbosa (2019), a lógica dessa regra é o princípio ético de que não devemos fazer com o próximo o que não gostaríamos que fizessem conosco. Traduzindo para a política fiscal, a geração atual só poderia emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse feito para financiar investimentos que também beneficiem as gerações futuras. Acontece que existem vários gastos que não são considerados investimento pela contabilidade pública, mas ainda assim beneficiam as gerações futuras. Se houver insuficiência de recursos tributários, segundo as normas vigentes o governo é obrigado a cortar ou contingenciar despesas, e muitas vezes isso acaba afetando despesas correntes da área de educação, por exemplo, que por definição também beneficiam gerações futuras. Ou seja, as normas vigentes induzem os governantes a prejudicar gerações futuras em nome de preservar gerações futuras... Esse problema levou vários países desenvolvidos a abandonarem tal princípio como guia de política fiscal. O mesmo precisa ser feito no Brasil.

5. **Aprovar, com ajustes, a Lei Complementar de Finanças Públicas** – prevista nos artigos 163 e 165 da Constituição Federal, a nova Lei de Finanças substituirá e atualizará a Lei 4.320/1964. Em 2016, o Senado Federal aprovou o PLS nº 229 – Complementar com esse propósito, estabelecendo normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública. O projeto foi enviado para a revisão da Câmara dos Deputados, onde provavelmente sofrerá alterações. O texto aprovado pelo Senado apresenta avanços importantes, tais como: a atualização e padronização de conceitos na área de contabilidade pública; a criação de uma carteira nacional de investimentos; e a criação do Sistema de Avaliação das Políticas Públicas. Ajustes precisam ser feitos, no entanto, nas passagens que tratam de planejamento e orçamento, visando viabilizar a ação anticíclica do Estado, em sintonia com as demais reformas institucionais aqui propostas.

6. **Utilizar as LDO como instrumento de promoção do desenvolvimento** – enquanto as normas vigentes não forem aperfeiçoadas, as LDO podem ser melhor utilizadas como instrumentos de promoção do desenvolvimento se:

- apresentarem metas de resultado primário factíveis, capazes de atender ao art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que isso implique em restrições fiscais excessivas a ponto de sujeitarem o Presidente da República ao risco de cometer crime de responsabilidade por descumprimento da meta.
- excluírem do cálculo do resultado primário despesas consideradas estruturantes para a promoção do desenvolvimento do País. Isso tem sido feito em algumas LDO, com resultados positivos.

Adicionalmente, não custa lembrar que orçamentos são compostos por receitas e despesas. Embora o debate macroeconômico no Brasil esteja concentrado em ajustes pelo lado da despesa, há muito o que se fazer pelo lado da receita. Neste sentido, o Congresso Nacional em muito ajudará aprovando propostas de reforma do sistema tributário que possibilitem a sua simplificação e promovam maior justiça social, reduzindo a tributação sobre a produção e o consumo e ampliando sobre o patrimônio e a renda, como fizeram e continuam fazendo os países hoje considerados desenvolvidos. O sistema tributário vigente no Brasil é altamente complexo e injusto, fazendo com que boa parte das transferências diretas de renda e demais políticas públicas se tornem meros exercícios de “enxugar gelo”, na medida em que mal conseguem atenuar as ineficiências e injustiças provocadas na origem pelo sistema tributário.

Em suma, a implementação de ajustes normativos como os aqui sugeridos pode contribuir no esforço de conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos, criando as condições necessárias para que o planejamento governamental de médio e longo prazo oriente de fato o orçamento-programa e este oriente o desembolso financeiro. Trata-se de reverter a situação atualmente vigente, na qual a lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro é que orienta e limita a concepção e implementação tanto do orçamento-programa quanto do planejamento de médio e longo prazo. Para reverter esse quadro institucional que tanto tem prejudicado o desenvolvimento do País, precisamos repensar as teorias que têm pautado nossas políticas macroeconômicas, adaptando as boas práticas internacionais às nossas especificidades. Assim será possível recuperar a capacidade do Estado de coordenar as ações governamentais em escala nacional.

Referências

BARBOSA, N. **O problema das três regras fiscais**. Observatório da Economia Contemporânea. Le Monde Diplomatique Brasil, maio de 2019.

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 volta das 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**.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 (complementar). **Estabelece normas sobre finanças públicas (planejamento, orçamento, execução orçamentária e controle), tendo por base o princípio da responsabilidade. Altera dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**. Revoga a Lei nº 4.320/64.

_____. 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 00083/2016MFMPDG. 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.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

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.

CARNEIRO, R. **A pena e a tinta**. Observatório da Economia Contemporânea. Le Monde Diplomatique Brasil, abril de 2019.

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

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, 2019 (no prelo).

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 Lidador, 1969.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 4 (1), 2014.

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: Assecor/Enap, 2017.

IPEA-ASSECOR. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea-Assecor, 2017.

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

KNAPP, Georg. **The state theory of money**. London: Macmillan, 1924.

LERNER, Abba. **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.

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

_____. **The financial instability hypothesis**. Working Paper Series 74, 1992.

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, 2019 (no prelo).

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.

TOLLINI, H.M. **Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem sucedida experiência sueca**. Estudo Técnico nº 24/2018. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, 2018.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class**. New York, N.Y./London: Macmillan/Macmillan, 1899.

_____. **The Theory of Business Enterprise**. New York, N.Y.: Scribner's, 1904.

_____. **The Instinct of Workmanship, and the State of the Industrial Arts**. New York, N.Y.: Macmillan, 1914.

_____. **The Engineers and the Price System**. New York, N.Y.: B.W. Huebsch, 1921.