

# CADERNOS DA **Reforma Administrativa**

**Caderno 9**

**Aperfeiçoamento das  
Normas Fiscais Brasileiras**



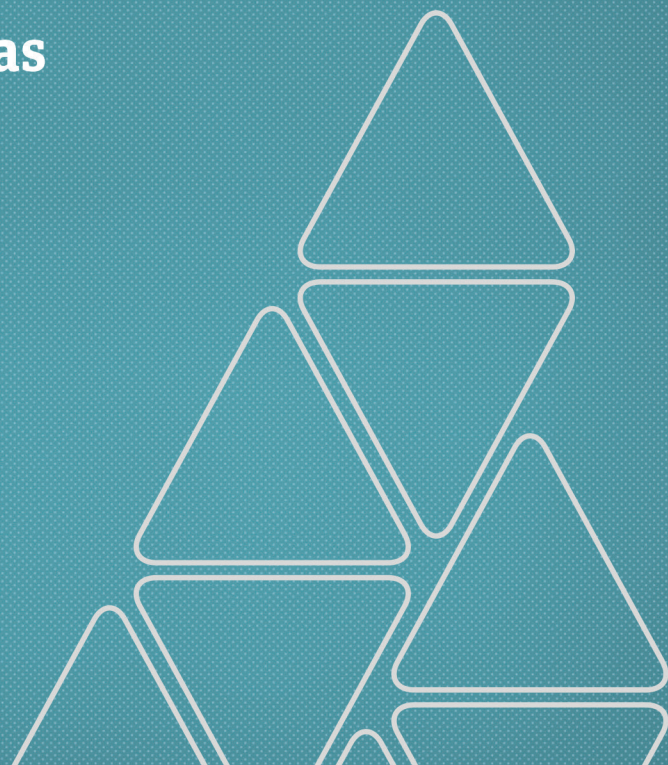
**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado



**ANADEP**

Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos



Brasília, Agosto de 2020

**Assecor – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

Expediente

**Realização:**

*Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Agosto, 2020)*

**Autor:**

*Assecor – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento*

*As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.*

**Diagramação:**

*Diego Feitosa*

**Apoio:**

**Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público**

*Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)*

## Nota de Apresentação

Desde 2019, segmentos políticos do mercado e da mídia cobram do governo federal o envio de uma proposta de reforma da Administração Pública ao Congresso Nacional. Para promover e qualificar o necessário debate público, temos publicado diversos estudos sobre a temática.

Em 2020, lançamos os Cadernos da Reforma Administrativa, a fim de contextualizar as propostas em debate e, para além de diagnósticos, apontar caminhos para uma reforma verdadeiramente republicana e democrática, voltada ao fortalecimento de um modelo de desenvolvimento nacional sustentável, inclusivo, soberano, centrado nas funções sociais do Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos.

Para alguns, no entanto, a reforma se resume à redução do gasto com servidores e com a máquina pública. Reduzem, com isso, a importância do Estado na vida econômica e social do país. Não há clareza de intenções no que se refere à melhoria dos fatores estruturais que afetam o desempenho institucional do setor público, sobretudo em termos de eficácia e efetividade dos programas e ações governamentais. A ênfase recai, quase que exclusivamente, sobre a dimensão da eficiência, premida, por sua vez, por regras fiscais que amarram as possibilidades de gasto e de crescimento econômico de modo mais robusto e coerente com a necessidade de um enfrentamento mais duro às diversas dimensões da crise pandêmica ainda em curso no Brasil.

Em função disso, temos debatido internamente esses temas complexos da realidade nacional. Fruto desse esforço coletivo e propositivo, iniciamos com a presente publicação uma série de documentos de iniciativa das próprias afiliadas ao Fórum, cada qual afeito ao campo de trabalho e reflexão que são objeto do seu cotidiano laboral, associativo e sindical.

Para abrir essa nova série, começaremos com o tema central das preocupações políticas, para mostrar que as atuais regras fiscais brasileiras trazem mais problemas que virtudes, e que, não obstante, há alternativas técnicas disponíveis aos formuladores e gestores de tais dispositivos. Com isso, o Fonacate se soma à imensa maioria da sociedade nacional que acredita no confronto desimpedido de ideias, argumentos, evidências empíricas e disputa política sadia como fundamentos de um ambiente republicano e democrático para a construção de um futuro mais justo e solidário no Brasil.

Ao mesmo tempo, convida as demais entidades afiliadas a oferecerem também seus documentos de reflexão crítica e propositiva à construção coletiva de uma reforma administrativa que faça sentido aos anseios e necessidades do Estado e do país.

Boa leitura a todos!

Atenciosamente,

*José Celso Cardoso Jr. – Coordenador da Comissão de Estudos do Fonacate*

# Aperfeiçoamento das Normas Fiscais Brasileiras

Assecor – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

A busca por uma reforma administrativa de natureza republicana e democrática, voltada ao fortalecimento de um modelo de desenvolvimento nacional sustentável, inclusivo, soberano, que tenha nas funções sociais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais, está diretamente relacionada à construção de um arcabouço fiscal que seja funcional para o alcance desses propósitos, em sintonia com os objetivos fundamentais da República, estabelecidos no Art. 3º da Constituição Federal.

É neste sentido que a presente edição da série *Cadernos da Reforma Administrativa* apresenta os resultados da pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)<sup>1</sup>, com apoio do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e da Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (Arca), que teve como objetivo

gerar subsídios para a análise de alternativas de aperfeiçoamento das normas fiscais vigentes no Brasil.

O trabalho contou com a participação de 23 especialistas, os quais, voluntariamente, foram provocados a indicarem vantagens, desvantagens e medidas que, na sua opinião, visando à promoção de um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo e economicamente funcional, seriam necessárias para potencializar oportunidades ou mitigar riscos associados a cada uma das seguintes alternativas de arranjo institucional: (1) Manutenção das normas vigentes; (2) Plano Mais Brasil; (3) Flexibilização do Teto de Gastos; e (4) Revogação do Teto de Gastos.

A primeira alternativa se referiu à manutenção das seguintes normas:

- Proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição Federal);

---

<sup>1</sup> A Assecor agradece a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, eximindo-os de responsabilidade por eventuais omissões decorrentes do esforço de síntese aqui apresentado.

- Proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal);
- Proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da LRF); e
- Proibição, a partir de 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos 20 anos seguintes (Emenda Constitucional nº 95/2016 – Teto de Gastos).

A segunda tomou como referência as Propostas de Emenda à Constituição de números 186 (“emergencial”), 187 (“fundos públicos”) e 188 (“pacto federativo”), apresentadas ao Congresso Nacional em novembro de 2019, no âmbito do Plano Mais Brasil.

A terceira abordou a hipótese de aprovação de uma emenda constitucional que possibilitasse: ampliar o Teto de Gastos da União de forma proporcional ao crescimento da economia, tendo em vista que o crescimento econômico costuma ser acompanhado de aumento da arrecadação tributária; e excluir as despesas com investimentos públicos do cálculo do Teto de Gastos, considerando o seu potencial de estimular o crescimento econômico, especialmente em períodos recessivos, nos quais os agentes privados se mostram receosos em ampliar os seus investimentos devido à baixa expectativa de demanda pública e privada pelos bens e serviços por eles ofertados.

A quarta e última alternativa tratou da possibilidade de revogação do Teto de Gastos, considerando que a flexibilização da sua forma de implementação não seria suficiente para sanar problemas como: na hipótese de que o teto de gastos possa ser ampliado de forma proporcional ao crescimento da economia, ainda assim o poder público se encontrará impedido de atuar de forma anticíclica em períodos de baixo crescimento

econômico; e ainda que a exclusão dos investimentos públicos do cálculo do Teto de Gastos possa contribuir para a dinamização da economia, diversas outras despesas que não costumam ser classificadas como investimentos pela contabilidade pública continuarão sendo impedidas de serem realizadas, afetando a qualidade do conjunto das políticas públicas e a própria capacidade governamental de efetivar a manutenção e a plena utilização dos investimentos já realizados.

Com base nessas alternativas, e a partir das respostas dos especialistas, o Grupo de Trabalho responsável pela pesquisa chegou às seguintes conclusões preliminares, que esperamos possam ser aprofundadas e aperfeiçoadas na medida em que avançar o debate público sobre tema tão complexo e relevante.

## **ALTERNATIVA 1 – MANUTENÇÃO DAS NORMAS VIGENTES**

### **Vantagens:**

- É uma forma de controle do gasto público com baixo risco inflacionário.

### **Desvantagens:**

- As normas fiscais vigentes no Brasil estão em desacordo com as boas práticas internacionais, dificultam o planejamento plurianual e tornam pouco flexíveis e transparentes os processos de planejamento e gestão orçamentária.
- A sobreposição de normas fiscais está provocando um colapso na prestação de serviços públicos no Brasil, pois inviabiliza tanto a realização de novos investimentos quanto a adequada manutenção e a plena utilização dos investimentos já realizados.
- A necessidade de cumprir simultaneamente todas as normas fiscais estimula práticas de contabilidade criativa e/ou demanda autorizações extraordinárias

do Congresso Nacional para o seu descumprimento parcial, o que gera instabilidade político-institucional e ineficiências na alocação de recursos.

- As normas fiscais vigentes impedem a oferta de serviços públicos com a qualidade e a abrangência necessárias para a garantia de direitos constitucionais básicos (como saúde, educação, trabalho e moradia), mesmo quando há recursos materiais suficientes para que tais bens públicos sejam oferecidos sem pressão inflacionária.
- As normas fiscais atuais são perdulárias, no sentido de que não possuem como princípio norteador a plena utilização da capacidade produtiva da economia, tendo como resultado o desperdício de recursos produtivos que permanecem ociosos, principalmente a força de trabalho involuntariamente desempregada.
- As normas fiscais atuais impedem a ação governamental anticíclica, retirando do Estado importantes instrumentos de políticas públicas, especialmente nos períodos de baixo crescimento econômico e alto desemprego.
- As normas fiscais atuais são conflitantes umas com as outras. Por exemplo, o Teto de Gastos desestimula os investimentos, o que reduz a possibilidade de cumprimento da regra de ouro e a possibilidade de que haja crescimento do PIB, o que tende à baixa arrecadação, dificultando a redução da relação dívida/PIB, gerando-se um círculo vicioso.

## **ALTERNATIVA 2 – PLANO MAIS BRASIL**

### **Vantagens:**

- Dentre os diversos temas afetados pelas PEC 186, 187 e 188/2019, a intenção de revisar benefícios tributários é o que mais se aproxima da busca por um modelo de desenvolvimento socialmente

inclusivo e economicamente funcional.

### **Desvantagens:**

- Ao invés de buscar o aperfeiçoamento das capacidades estatais, em busca de maior eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, as PEC 186, 187 e 188/2019 tendem a agravar os principais problemas das normas fiscais vigentes no Brasil, colocando o País na iminência de sofrer um colapso generalizado na oferta de serviços públicos, impactando especialmente os segmentos mais vulneráveis da população.
- A regra de ouro, que tem se mostrado inócua para a gestão orçamentária, será transformada em um indicador central da sanidade das contas públicas.
- Será extinto o Plano Plurianual, atualmente o principal instrumento do planejamento governamental brasileiro, sem instituir em seu lugar outro instrumento de planejamento plurianual e integração das ações governamentais.
- Serão extintos dezenas de fundos setoriais, sem instituir em seu lugar outro mecanismo de financiamento das políticas públicas por eles financiadas.
- Haverá um aprofundamento das dificuldades de cooperação federativa, em razão das maiores restrições fiscais que serão impostas aos entes federados.
- Em situações de recessão econômica, a capacidade estatal de implementar medidas anticíclicas será ainda mais reduzida do que a atual.
- Será reduzida a obrigatoriedade de financiamento da saúde e da educação, levando a uma provável redução do gasto público nessas áreas.
- A redução de salários dos servidores públicos, com redução proporcional nas jornadas de trabalho, resultará na piora do atendimento aos cidadãos e em insegurança jurídica (ao retomar

matéria já apreciada pelo Poder Judiciário), além de ser contraproducente do ponto de vista fiscal, pois provocará uma drástica redução da demanda agregada (direta e indiretamente financiada por rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos), contribuindo para uma redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e, conseqüentemente, da arrecadação tributária.

### **ALTERNATIVA 3 – FLEXIBILIZAÇÃO DO TETO DE GASTOS**

#### **Vantagens:**

- Permitirá que o Governo Federal use o investimento público como ferramenta de gestão macroeconômica anticíclica.
- Possibilitará que nos ciclos de crescimento econômico sejam ampliadas as dotações orçamentárias necessárias para a manutenção das políticas públicas.
- É uma alternativa mais simples de ser pactuada politicamente do que a opção de revogação completa do teto de gastos.

#### **Desvantagens:**

- Manterá insuficiente a oferta de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento do País, como as de saúde, educação e ciência, tecnologia e inovação, todas intensivas em pessoas.
- Retirando investimentos do Teto dos Gastos, o Governo Federal será incentivado a realizar novos investimentos, sem poder arcar com o custeio de sua adequada utilização e manutenção.
- A possibilidade de atuação anticíclica do Governo Federal será limitada às despesas contabilmente classificadas como investimentos.
- O limite aos gastos primários em si con-

tinuará sendo procíclico, uma vez que os gastos públicos só poderão aumentar quando houver crescimento econômico.

### **ALTERNATIVA 4 – REVOGAÇÃO DO TETO DE GASTOS**

#### **Vantagens:**

- Permitirá maior flexibilidade e transparência para o planejamento governamental e a gestão orçamentária, contribuindo para a estabilidade político-institucional na medida em que dispensará os poderes executivo e legislativo de adotarem práticas de “contabilidade criativa” para atenderem restrições fiscais excessivamente rígidas.
- Permitirá que os governos democraticamente eleitos recuperem as capacidades estatais de planejar e de gerir políticas públicas, o que inclui utilizar os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais como instrumentos de promoção do desenvolvimento, mobilizando os recursos que forem necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres instituídos pela Constituição Federal, sem que tais direitos e deveres sejam relativizados por limites de gastos primários arbitrariamente definidos.
- Permitirá tanto a realização de novos investimentos quanto a adequada utilização e manutenção dos investimentos já realizados.
- Possibilitará que a ação governamental se adeque aos ciclos econômicos, permitindo a ampliação dos gastos públicos em períodos de recessão.

#### **Desvantagens:**

- É politicamente mais difícil reunir os votos necessários para revogar do que para flexibilizar o teto de gastos.

## CONCLUSÃO

A manutenção do conjunto das normas fiscais vigentes no Brasil é inviável no curto, no médio e no longo prazo, tanto do ponto de vista político-institucional quanto econômico e social. Se o objetivo do aperfeiçoamento das normas fiscais for promover um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo e economicamente funcional, ao menos algumas das medidas indicadas a seguir precisarão ser adotadas nos próximos anos.

### Medidas emergenciais:

- Na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2021:
  - Incluir prioridades e metas que comprometam efetivamente a União com o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal;
  - Incluir, no Anexo de Riscos Fiscais, os montantes de recursos necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal, informando os riscos sociais associados a não disponibilização de dotações orçamentárias suficientes para que isso ocorra; e
  - Incluir dispositivo que autorize a criação de despesas na Lei Orçamentária da União que não serão computadas no cálculo do Teto de Gastos, esclarecendo que a autorização para a efetivação dessas despesas será condicionada à aprovação de emenda constitucional que amplie as excepcionalidades previstas no art. 107, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Na Lei Orçamentária da União para 2021, incluir emendas que ampliem as dotações orçamentárias de ações selecionadas, que terão sua efetivação condicionada à aprovação de emenda constitucional que amplie as excepcio-

nalidades atualmente previstas para o Teto de Gastos.

- Utilizar as excepcionalidades já previstas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 107, § 6º, especialmente os incisos I (transferências constitucionais), II (créditos extraordinários) e IV (aumento de capital de empresas estatais não dependentes):
  - Ampliar as transferências constitucionais para os estados e municípios (em complemento ao cancelamento e/ou postergação do prazo de pagamento de dívidas devidas à União), amenizando a expressiva queda verificada na arrecadação tributária dos entes subnacionais, que ao contrário da União não podem emitir a moeda estatal;
  - Ampliar o uso dos créditos extraordinários de que tratam o art. 167, § 3º da Constituição Federal, para autorizar despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; e
  - Ampliar o capital de empresas estatais não dependentes é outra possibilidade a ser considerada, em um processo mais amplo de mobilização dos bancos públicos e das empresas estatais como indutores da retomada do crescimento econômico.
- Prorrogar o reconhecimento do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020), estimado inicialmente apenas até 31 de dezembro de 2020, de forma a dispensar a União de limitar o gasto público para atender a chamada “regra de ouro” e a meta de resultado primário de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Aprovar emenda constitucional que crie novas excepcionalidades ao cálculo do Teto de Gastos da União.
- Instituir a Renda Básica de Cidadania,



garantindo a todos os brasileiros condições dignas de vida, o que demandará a ampliação, e não apenas o agrupamento com outro nome fantasia, dos mecanismos de transferência de renda já existentes.

### **Medidas estruturantes:**

- Instituir uma nova arquitetura fiscal, garantindo a equidade e justiça dos gastos públicos.
- Revogar a EC 95/2016 (teto de gastos primários da União), revogar a regra de ouro (art. 167, inciso III da Constituição Federal) e alterar o art. 164, § 1º da Constituição Federal, estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais o Banco Central possa financiar o Tesouro Nacional.
- Esclarecer os parlamentares e a sociedade em geral que a revogação do teto de gastos pode contribuir para a sustentabilidade fiscal, ao criar condições favoráveis para que as taxas de crescimento econômico sejam superiores às taxas de crescimento dos gastos públicos, o que contribuirá para o aumento da arrecadação tributária.
- Esclarecer os parlamentares e a sociedade em geral que déficits públicos equivalem a superávits privados. Isto é, ao aumentarem seus gastos, além de ampliarem a oferta e a qualidade das políticas públicas, os governos aumentam a riqueza financeira das famílias e empresas, ocorrendo o contrário quando os gastos públicos são reduzidos.
- Reforçar as capacidades estatais voltadas para o planejamento governamental e a implementação de políticas públicas, com base no planejamento estratégico de longo prazo, territorialmente situado, fortalecendo a cooperação federativa, integrando os planejamentos setoriais e mobilizando a iniciativa privada e a sociedade civil na construção de uma agenda pactuada de desenvolvimento.
- Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento efetivo de orientação da gestão orçamentária plurianual, da articulação federativa e dos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- Garantir o financiamento adequado das políticas de saúde, educação e assistência social.
- Aperfeiçoar a cooperação entre as políticas fiscal e monetária no controle da inflação, buscando harmonizar a oferta e a demanda de bens e serviços nos diversos setores da economia.
- Instituir na Constituição Federal um programa de garantia de emprego com recursos suficientes para erradicar o desemprego involuntário no Brasil.
- Aprovar reforma tributária com justiça social, que reduza a tributação sobre a produção e o consumo e a amplie sobre o patrimônio e a renda, como fazem os países desenvolvidos, de forma que o lado das receitas contribua com o lado das despesas na construção de uma gestão orçamentária socialmente inclusiva e economicamente funcional.



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

[www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)