



UM NOVO CÓDIGO FISCAL COMO PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA



José Roberto Afonso

Pós-doutorado em Administração Pública pela Universidade de Lisboa, doutor em economia pela Unicamp, mestre em economia pela UFRJ e professor do IDP e do ISCSP. Pesquisador do CAPP e da GV Europa, consultor de organismos internacionais. Sócio-fundador das empresas de consultoria FINANCE, no Brasil, e A&B, em Portugal. Ex-economista e superintendente do BNDES. Ex-consultor técnico da Assembleia Constituinte, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



Leonardo Cezar Ribeiro

Ex-pesquisador visitante da Victoria *University*, em Melbourne, é formado em Economia pela Universidade de Brasília. Mestrando em Economia pelo IDP, com pós-graduação em Orçamento Público pelo ISC/TCU, tem mais de 15 anos de experiência no campo das Finanças Públicas. Foi coordenador de Avaliação Macrofiscal e de Estudos Fiscais na Secretaria de Orçamento Federal, quando atuou como Analista de Planejamento e Orçamento, e hoje exerce o cargo de Analista do Senado Federal. Um dos idealizadores da Instituição Fiscal Independente (IFI). Nos últimos anos, vem contribuindo no debate sobre Finanças Públicas com diversos artigos publicados em jornais e revistas de grande circulação, participando, também, como coautor de capítulos de livros sobre Finanças Públicas.



1. INTRODUÇÃO

Há exato um século, em 1922, o Brasil adotou um Código de Contabilidade Pública que pavimentou o caminho para a maioria do país na área fiscal. Esse aniversário centenário deveria inspirar inovação e competência para reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro, abalado nos últimos anos por uma sucessão de equívocos, retrocessos e fracassos.

Em um mundo em guerra, passando por transformações sociais, econômicas e culturais, preocupado com os efeitos da pandemia, elevado endividamento público dos países, questões ambientais e impactos econômicos da revolução tecnológica em curso, nota-se que a reorganização do arcabouço de regras fiscais é uma tendência internacional no campo das finanças públicas. Nesse contexto, o Brasil deveria acompanhar essa agenda global, resgatando o papel que já teve como ator de primeira linha em inovações relacionadas à área fiscal, cabendo lembrar da rica história brasileira nessa área.

Em 1922, o país deu um largo passo para a consolidação da conformidade orçamentária com a aprovação do Código de Contabilidade Nacional.¹ O Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, “possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais e etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal”.² O Código promoveu profunda organização nos serviços contábeis do setor público, assim como ordenou variáveis fiscais importantes para o acompanhamento das contas públicas.

Em 1964, poucos dias antes da ditadura militar, e fruto de mais de uma década de debates e iniciativas de servidores públicos e parlamentares, foi aprovada a lei que estabeleceu no país as normas gerais de direito financeiro³ para a federação brasileira, com uma visão estratégica e integrada dos processos e dos instrumentos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Seu espírito inovador alcançou inclusive a aplicação do regime de competência para a despesa não financeira, que só veio a se tornar comum nos governos das economias avançadas muitas décadas depois.

Em 1988, influenciada pelo constitucionalismo liberal estrangeiro, sobretudo o da Alemanha ocidental⁴, a nova Constituição também dedicou, pela primeira vez, um dos oito títulos que a compõem para Tributação e Orçamento (sexto título), incluindo um capítulo exclusivamente para Finanças Públicas.⁵ O texto constitucional se apresenta com diversos dispositivos voltados

1 Decreto. Nº. 4.536, de 28/1/1922 – ver íntegra em: <https://bit.ly/3LzzGYC>.

2 Nos dizeres de Giacomoni em **Orçamento Público**. 13 ed., São Paulo: Atlas, 2005.

3 Lei nº 4.320, de 17/3/1964 – ver: <https://bit.ly/3qTWrhY>.

4 Análise feita por Ricardo Lobo Torres, **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V. O Orçamento na Constituição**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

5 O histórico foi resgatado e detalhado por José Afonso, **Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas**, **Revista do BNDES** n.º 11, junho/1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7szb4td>.



para o controle do endividamento, que ironicamente nunca foram regulamentados no âmbito do Governo Federal, assim como inova ao prever a economicidade como um dos princípios do processo de fiscalização financeira e orçamentária da União⁶.

Em 2000, foi editada uma lei complementar, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁷ a partir de projeto acordado entre governo central e subnacionais, com amplo apoio do Congresso Nacional, e depois ratificado no STF.⁸ Inspirada nas boas práticas neozelandesas e nas regras fiscais vigentes na Europa, foi uma das pioneiras entre as leis desse tipo no mundo porque equilibrou princípios, padrões de governança e regras fiscais, tudo junto e misturado, com uma estratégia sofisticada de melhorar a gestão fiscal em suas diferentes faces. Sempre é bom lembrar que nem todos os seus dispositivos foram implementados até hoje.

Essas histórias de sucesso e de inovação devem servir de inspiração e motivação para discussões sobre a necessidade de um novo e radical processo de reconstrução da governança fiscal no país. Há certo consenso entre os técnicos nesse sentido diante da rápida e grave deterioração que atinge as instituições fiscais no Brasil. Aqui, deve-se levar em conta os erros e os equívocos que marcam recentemente a gestão e as práticas fiscais no país, como os que culminaram em *impeachment* presidencial, para resumir a um só evento a marca desse processo de desgaste da governança.

Esse brevíssimo resgate da histórica capacidade reformista do Brasil se soma às lições que se podem aprender do debate em curso sobre mudanças de paradigmas fiscais. Além de outros participantes, essa ampla “mesa-redonda” no palco internacional conta com recentes discussões promovidas por dois renomados *experts* na área macrofiscal – Vitor Gaspar⁹ e Oliver Blanchard¹⁰. Os dois apresentaram duas propostas diferentes para uma nova governança na Europa, analisadas na seção seguinte deste artigo.

Mais do que uma reforma, é forçoso promover uma reconstrução da governança fiscal no Brasil considerando as complexidades do processo orçamentário atual. É essa a tese que este artigo sustenta quando apresenta proposta baseada em três pilares:

6 Constituição promulgada em 5/8/1988 – ver: <https://bit.ly/3JOA8O7>.

7 Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 - ver: <https://bit.ly/3NE5EVE>.

8 Para recuperar a memória desde a elaboração da proposta inicial até a sua aprovação pelo Congresso, bem como debates iniciais no STF, dentre outros trabalhos, vale ver José Roberto Afonso, **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei**, FGV Projetos, maio/2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8864xaa>.

9 Resumo da proposta de Gaspar, disponível em: <https://bit.ly/2ZxLWqn>.

10 Proposta apresentada em Blanchard *et al.* (2021). *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards* – ver: <https://tinyurl.com/ybkk475b>.



1. Novo Código de Finanças Públicas¹¹ para reunir, consolidar e harmonizar, em um só ato legislativo, todas as regras e padrões de governança fiscal, oriundas da Constituição ou de leis complementares, incluindo as que tenham caráter nacional;
2. Fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal, considerando a natureza integrada do federalismo fiscal brasileiro;¹² e
3. Processo de revisões periódicas do gasto público (*Spending Reviews*) para promover disciplina fiscal e eficiência na execução dos programas governamentais.¹³

2. REPENSANDO A GOVERNANÇA FISCAL NO DEBATE INTERNACIONAL: REGRAS VERSUS PADRÕES

Há consenso, ou quase unanimidade, de que a governança fiscal precisa ser repensada no mundo. Com as transformações promovidas na sociedade e na economia pela chamada revolução digital, as consequências da pandemia internacional da Covid-19 e, mais recentemente, a guerra na Ucrânia, a reconstrução do arcabouço de regras fiscais na Europa é parte de uma agenda internacional na área das finanças públicas. Essa discussão vem influenciando as opiniões de renomados especialistas de outras regiões do mundo¹⁴ onde vigora esse tipo de arranjo institucional. É o caso de diversos países da América Latina, incluindo o Brasil.

Nesse contexto, duas visões diferentes sobre qual modelo de governança fiscal deveria ser adotado na Europa merecem a atenção de especialistas brasileiros que atuam no campo das finanças públicas. Para Vitor Gaspar, o regime institucional baseado em regras fiscais deveria ser mantido pelos países da Zona do Euro, mas com formato novo, simplificado e efetivo. Mas para Blanchard *et al.*, poderia funcionar melhor na Europa um arcabouço ancorado em padrões de governança, abandonando-se o regime institucional baseado em regras fiscais. Nesse sistema, referenciado no regime neozelandês, a política fiscal é orientada por prescrições qualitativas e regras procedimentais *ex-post* que deixam espaço para decisões de governo no âmbito de um processo transparente de monitoramento da trajetória das contas públicas.

11 Proposta incipiente dos autores apresentada em artigo, disponível em: <https://bit.ly/3DwqWQu>.

12 Observações também já apresentadas por esses autores – em Afonso e Ribeiro (2022) –, ver em: <https://bit.ly/3uUcJsB>.

13 Antecipa-se que essa ideia já foi formalizada pelo Senador José Serra no Projeto de Lei nº 428, de 2017, que dispõe sobre o Plano de Revisão Periódica de Gastos na administração pública. Aprovado no Senado Federal em 2018, o projeto segue tramitando na Câmara (PLP 504/2018). Ver em: <https://tinyurl.com/yb2nyk2j>.

14 Proposta de Arminio Fraga, disponível em: <https://tinyurl.com/ybkx7nc5>.



Aqui se coloca uma possível fronteira no debate internacional: regras fiscais – modelo europeu – ou padrões de governança – modelo neozelandês?

Antes de analisar as propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard, respostas para as seguintes questões são pertinentes: o que são regras fiscais, quais países as adotam e qual a importância delas para o modelo de governança na Europa?

Para começar, é importante dizer que as regras fiscais servem para limitar as margens de manobra dos formuladores de políticas públicas a partir de limites numéricos aplicados sobre parâmetros orçamentários – dívida, receita, despesa ou resultado fiscal. Estabelecidas em lei, promovem responsabilidade fiscal e sustentabilidade intertemporal das finanças públicas; também ajudam governos a adotarem políticas públicas mantendo trajetória fiscal controlada. Tais restrições, vale ressaltar, podem ser prejudiciais quando limitam a capacidade de reação a choques econômicos, promovem a compressão de categorias de gastos relevantes, por exemplo, investimentos, ou incentivam a prática da “contabilidade criativa”¹⁵ na execução orçamentária.

Neste artigo, adota-se o conceito de regras fiscais como sendo limites numéricos, conforme FMI¹⁶. Em perspectiva mais ampla, os modelos de governança sempre se apoiam em regras, mas é importante notar que estas podem ser procedimentais (padrões de governança) ou fiscais (limites numéricos definidos *ex-ante*). Assim fica mais fácil perceber que um arcabouço pode ser fortemente desenvolvido sem a presença de regras fiscais. É nesse tipo de arcabouço que repousa o sofisticado Orçamento do Bem-Estar da Nova Zelândia^{17 18}.

Avançando no tema, cabe esclarecer que as regras fiscais podem ser agrupadas em quatro categorias: limite ou meta para a despesa pública (*expenditure rule*), para a receita pública (*revenue rule*), para o resultado fiscal (*budget balance rule*) ou para o endividamento público (*debt rule*). Como mostra a Figura 1, elaborada por Luiz de Mello, poucos países não contam com regras fiscais para restringir políticas públicas: Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Noruega.

15 Apresentação de Luiz de Mello no evento promovido pelo TCU e pela FIESP: Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.

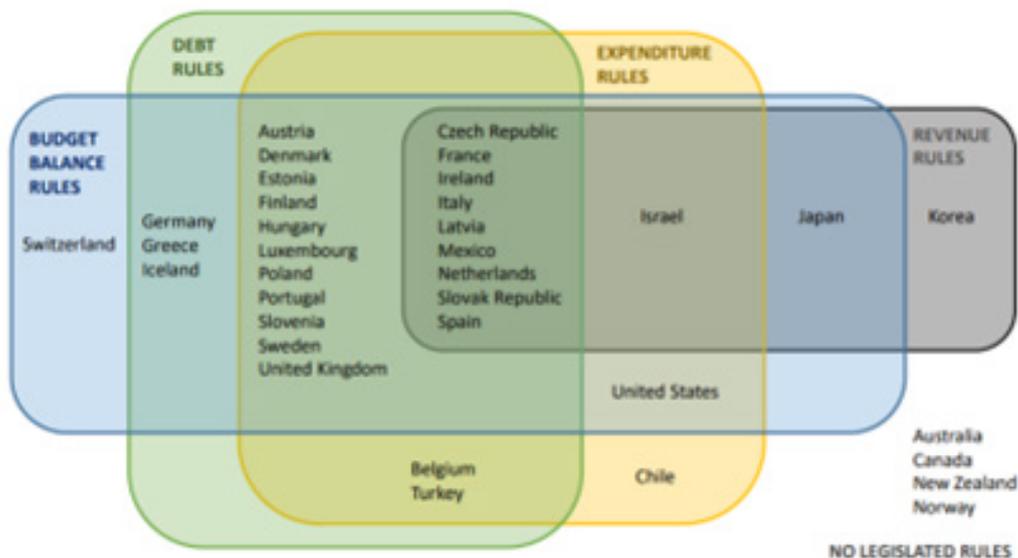
16 Análise completa do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre regras fiscais, disponível em: <https://bit.ly/3tW1tg3>.

17 Processo orçamentário neozelandês pode ser explorado em: <https://bit.ly/3Lsdjo0>.

18 Mais detalhes sobre o orçamento do bem-estar neozelandês em: <https://bit.ly/3iPH7Pa>.



Figura 1. Regras fiscais nos países da OCDE



Fonte: Luiz de Mello (reproduzido de sua apresentação em seminário TCU/FIESP em 23/03/2022).

Feita essa abordagem conceitual sobre as regras fiscais, mostrando, inclusive, a experiência internacional, resta conhecer a importância delas para a Europa.

Com a unificação monetária, o mercado de títulos públicos na Zona do Euro se tornou uma espécie de piscina (*pool*) comum. Nesse cenário, o descontrole das contas públicas de um país europeu é visto com preocupação, pois uma crise fiscal localizada pode rapidamente se alastrar para outras nações, causando elevação descompensada da demanda agregada e da elevação da taxa de juros fixadas pelo Banco Central Europeu, o que acarreta a desvalorização de ativos acumulados por países vizinhos. Em outras palavras, a disciplina do mercado de títulos por si só não seria suficiente para manter a estabilidade macroeconômica na região, implicando a necessidade de constrangimentos na condução da gestão fiscal – é aqui que as regras fiscais assumem importante protagonismo no modelo de governança europeu.

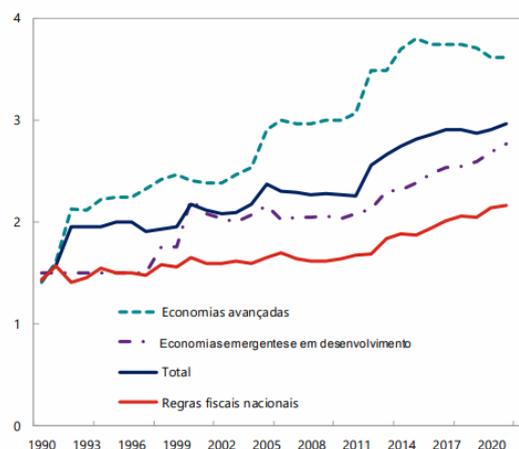
Foi assim que os riscos fiscais associados à dívida pública insustentável e a déficits orçamentários descontrolados promoveram a ratificação do Tratado de Maastrich, em 1992. A todos os estados-membros da União Europeia foi imposto um limite de 60% do PIB para a dívida pública e de 3% para o déficit orçamentário nominal. Em 1997, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, ou *Stability and Growth Pact* (SGC), avançou com procedimentos de prevenção e correção de déficits orçamentários considerados excessivos. Esse novo pacto foi reforçado em 2012 com o “*Treaty On Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*”, firmando-se a previsão de regras de orçamento equilibrado nas legislações nacionais.¹⁹

19 Histórico dos acordos e tratados firmados na Europa pode ser explorado em Bijos (2014), disponível em: <https://bit.ly/3wVWei9>.



Interessante notar que esse regime baseado em regras fiscais influenciou a agenda internacional na área econômica. Como mostra o Gráfico 1²⁰, diversos países passaram a adotá-las após a ratificação do Tratado de Maastrich.

Gráfico 1. Evolução Número de Regras Fiscais



Fonte: Paulo Medas Mello (reproduzido de sua apresentação em seminário TCU/FIESP em 23/03/2022).

Ainda é importante observar que a efetividade desse modelo vem sendo testada durante ciclos econômicos recessivos. Entre 2001 e 2005, diversos países da Zona do Euro extrapolaram os limites de déficits orçamentários, resultando em alterações no SGC para evitar o colapso da gestão fiscal em alguns países europeus²¹. Após a crise financeira internacional de 2008, as regras fiscais em vigor na Europa foram novamente descumpridas, comprometendo, novamente, a credibilidade do modelo de governança europeu²². O Reino Unido, por exemplo, suspendeu as regras de controle de resultado fiscal e de endividamento no período de 2008, adotando mecanismos de controle temporários para ajustar a política fiscal²³.

Esse histórico negativo de conformidade das regras fiscais sugere que o modelo apresenta fragilidades. Reuter (2019)²⁴, ao analisar 51 regras fiscais em vigor nos estados-membros da União Europeia, no período entre 1995 e 2015, mostra que a obediência às regras foi de apenas 50%, na média. O estudo indica um compromisso maior com as regras fiscais (i) que limitam a dívida pública (variável de estoque), (ii) pactuadas por coalizões políticas e (iii) monitoradas por instituições fiscais independentes.

20 Apresentação de Paulo Medas no evento promovido pelo TCU e pela FIESP, Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.

21 Calmfors analisa o arcabouço de regras fiscais na Europa em: <https://bit.ly/3LAdLAQ>.

22 Kopits critica a credibilidade das regras fiscais em vigor na Europa em: <https://bit.ly/376yDAL>.

23 FMI analisou a vigência das regras fiscais do Reino Unido em: <https://bit.ly/36Gmfrj>.

24 Estudo disponível em: <https://tinyurl.com/y9kjing9e>.



Nota-se, também, que o atual arcabouço fiscal europeu foi se tornando extremamente complexo. Hoje existem múltiplas regras de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais vinculados a vários tipos de regras fiscais. Na prevenção, vigoram planos fiscais de médio prazo combinados com regras de contenção do crescimento das despesas e de controle do resultado fiscal estrutural. No lado da correção, funciona outro conjunto de regras – controle da dívida e de resultado fiscal nominal – que se mistura de forma disfuncional, comprometendo a harmonização do sistema como um todo²⁵.

Na crise econômica provocada pela pandemia, esse entrelaçado arcabouço acabou suspenso por meio de uma decisão inédita da Comunidade Europeia que acionou a cláusula de “escape geral” até 2023. Essa suspensão geral de todas as regras, que será possivelmente prorrogada no próximo ano em decorrência da Guerra da Rússia contra a Ucrânia²⁶, vem permitindo a injeção de recursos públicos para lidar com os efeitos socioeconômicos da pandemia, ao mesmo tempo em que lideranças debatem um novo arcabouço fiscal na Europa²⁷. Em contrapartida, o endividamento público dos países da Zona do Euro vem atingindo níveis bastante elevados: saltou de 83,5% do PIB, em 2019, para 99,9% em 2021, segundo dados da Eurostat.

Diante desse arranjo institucional complexo e do quadro fiscal preocupante – dívida elevada combinada com incertezas sociais e econômicas –, Vitor Gaspar defende a tese de que a Comunidade Europeia deveria insistir nas regras fiscais como peça-chave do modelo de governança fiscal. Apesar do histórico negativo de conformidade, ele argumenta que as regras foram importantes para ancorar a política fiscal adotada pelos países da Europa. O limite de déficit fiscal de 3%, por exemplo, teria funcionado como um ímã que “atraiu” os resultados orçamentários para o entorno desse patamar deficitário, o que contribuiu para a estabilidade fiscal dos países.²⁸

Seguindo essa linha de raciocínio, o modelo proposto por Gaspar aponta para dois caminhos: (i) simplificação do arcabouço atual, com única âncora fiscal complementada por uma regra operacional e (ii) reforma dos mecanismos de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais. No diagnóstico que respalda a proposta, parte-se da premissa de que o atual arranjo de regras fiscais na Europa se encontra comprometido pela sua complexidade.

O objetivo maior da política fiscal fica atrelado a uma regra para controlar a relação dívida-PIB (*debt rule*) no modelo proposto por Gaspar. Esse tipo de controle é considerado a âncora natural do arcabouço fiscal, pois a variável de estoque (dívida) consegue absorver desvios orçamentários cumulativos não capturados pelas variáveis de fluxo (despesa ou déficit orçamentário). Vinculada a essa âncora, deve funcionar uma regra operacional, transparente e fácil de medir, que seja

25 Ver figura 3 na nota técnica, disponível em: <https://bit.ly/3qO4U6j>.

26 Vide: <https://tinyurl.com/ycejejqo>.

27 Ver: <https://bit.ly/3umA2ec>.

28 Efeitos das regras fiscais vigentes na Europa podem ser explorados no artigo de Caselli e Wingender (2018), disponível em: <https://bit.ly/3tZYSEV>.



capaz de orientar o crescimento da despesa ou os resultados fiscais, controlando-se, assim, a trajetória de crescimento da dívida pública.

A efetividade desse modelo depende naturalmente de adequados mecanismos de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais. Para Gaspar, sanções podem ser automaticamente aplicadas quando os limites fiscais são rompidos, mas ainda assim deve haver margem de discricionariedade na decisão de aplicá-las com base em análise de consistência e adequação realizada por instituições fiscais independentes.

Em outro caminho, o economista Oliver Blanchard (2021) patrocina uma profunda mudança no modelo de governança fiscal da Europa. Para ele, não existem números mágicos na forma de regras fiscais que sejam capazes de assegurar a sustentabilidade fiscal da dívida pública e de responder questões complexas, como: qual é o risco de uma recessão e sua provável magnitude? Qual é o risco de que as taxas de juros reais subam? Qual é a distribuição da taxa de crescimento potencial da nação? O governo vai fazer algo a respeito? E se o governo anunciar novas políticas ou compromissos, qual é a probabilidade de cumprir esses compromissos?

Para Blanchard, o arcabouço fiscal na Europa deve se basear em padrões (standard) de gestão, não mais em regras fiscais (*rules*)²⁹. Esse sofisticado arranjo institucional tem como referência a Lei de Responsabilidade da Nova Zelândia, de 1994, que serviu de inspiração para a LRF brasileira. A gestão fiscal é orientada por princípios voltados para a sustentabilidade da dívida, para o equilíbrio dos orçamentos e para o impacto da estratégia fiscal do governo no presente e no futuro, levando em consideração os efeitos intergeracionais, entre outras prescrições de natureza qualitativa.

Nesse modelo de gestão proposto por Blanchard, importa mais a avaliação que o governo faz sobre qual tipo de política fiscal é necessária para determinado contexto econômico. Perde relevância a fixação de um limite fiscal, definido *ex ante*, como acontece no arranjo institucional das regras fiscais, quando cortes de gastos ou expansões fiscais acontecem independentemente do contexto econômico, com consequências negativas para a sociedade e para a atividade econômica. Sim, Blanchard (2021) admite possíveis vantagens de um sistema baseado em regras fiscais em certas situações, mas ele reforça que a avaliação *ex post* – caso a caso e guiada por padrões de governança – é preferível quando “as autoridades públicas não podem elaborar regras gerais, porque carecem de informações... ou [quando] as regras [seriam] inadequadas para novas circunstâncias que surgem em decorrência de fatos imprevistos”³⁰.

Em linhas gerais, a efetividade do arcabouço baseado em padrões de governança depende da qualidade dos procedimentos e dos métodos de execução da política fiscal. O desafio maior é assegurar flexibilidade sem perder de vista a trajetória sustentável da dívida pública. Naturalmente, o elevado grau de transparência e de *accountability* do processo orçamentário é essencial para o sucesso desse tipo de modelo.

29 No artigo antes citado, Blanchard *et al.* (2021), podem ser encontrados vários outros autores que tratam de regras e padrões como diferentes formas de normas que regulam comportamentos.

30 Citação se refere à Sunstein (1995), que analisa o problema das regras em: <https://bit.ly/3LtvDXs>.



3. RECONSTRUÇÃO DO ARCABOUÇO FISCAL NO BRASIL

Ao menos duas lições podem ser aprendidas a partir do breve relato feito na introdução acerca da experiência brasileira no campo das reformas fiscais e das propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard.

Primeira: é possível introduzir o país no estado da arte em matéria fiscal, considerando importantes reformas promovidas no passado: Código de Contabilidade Pública (1922), norma geral de finanças públicas (1964), capítulo de finanças públicas na Constituição (1988) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001). Segunda: a reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro precisa observar a experiência internacional – das práticas testadas e bem-sucedidas aos erros e equívocos cometidos. Nessa perspectiva, a harmonização e a simplificação do modelo europeu proposto por Vitor Gaspar e a proposta de Oliver Blanchard, no sentido de um arranjo fiscal baseado em padrões de governança, ajudam a organizar ideias e propostas para o caso brasileiro.

Considerando o estágio atual de complexidade e desorganização do arcabouço fiscal brasileiro, apresenta-se a seguir uma proposta de reconstrução do arcabouço fiscal no Brasil baseada em três pilares: adoção de um novo Código de Finanças Públicas, fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal e instituição das revisões periódicas dos gastos (*Spending Reviews*).

3.1 A NECESSIDADE DE UM NOVO CÓDIGO DE FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

A codificação de princípios, regras e padrões de governança sobre finanças públicas, em um único ato legislativo, é uma boa prática internacional. Os códigos adotados pelos países geralmente incluem (i) soluções para problemas específicos relacionados ao orçamento; (ii) princípios orçamentários: transparência, prestação de contas, sustentabilidade fiscal, entre outros; e (iii) regras para esclarecer o papel dos poderes executivo e legislativo no processo orçamentário. Mais especificamente, hospedam, também, normas que se voltam para três objetivos: (i) assegurar estabilidade macrofiscal de curto prazo e sustentabilidade fiscal de médio prazo; (ii) melhorar a qualidade das informações orçamentárias apresentadas ao parlamento e ao público; (iii) melhorar eficiência técnica e alocativa dos recursos públicos³¹.

Também se deve ter em conta que o sistema de normas brasileiras no campo das finanças públicas é robusto e complexo. É um arcabouço ancorado em três leis fundamentais: a Constituição Federal, com capítulo específico sobre finanças públicas; a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de execução dos orçamentos, e a LRF, com regras gerais sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. A esse sistema fundamental somam-se outras três leis que funcionam como instrumentos de planejamento orçamentário: uma para regular o Plano Plurianual (PPA), outra para definir as diretrizes orçamentárias (LDO) e mais uma para retratar o orçamento anual (LOA).

31 Ver mais detalhes em: <https://tinyurl.com/y8jy1t8o>. Os códigos adotados por diversos países podem ser encontrados na forma de *Public Finance Acts*, *Organic Budget Laws*, *Financial Management/Administration Acts*, *Fiscal Responsibility Laws (FRLs)*, *Public Debt Acts* ou *External Audit Acts*.



Outras normas também fazem parte desse arcabouço fiscal, como é o caso das diversas resoluções do Senado Federal que estabelecem limites para operações de crédito realizadas pela União e pelos governos, estados e municípios. Mais ainda, existem leis específicas regulando a relação do Tesouro Nacional com o Banco Central, a aplicação de recursos na área da saúde e da educação, as relações fiscais entre União, estados e municípios, entre outros assuntos relevantes.

Até aqui já se pode sustentar a necessidade de um novo Código de Finanças Públicas como medida de organização, harmonização e completude desse complexo arranjo institucional brasileiro. É bom alertar que não se trata apenas de um projeto que revise a Lei nº 4.320 de 1964 – iniciativa esquecida e abandonada no Congresso. Um projeto de lei geral de orçamentos e de contabilidade pública³² pode se somar à vigente LRF para constituir o cerne ou o coração do sistema fiscal e orçamentário. Ainda assim, o Código não se deve limitar apenas as estas duas leis. Será preciso trazer para o seu corpo os dispositivos constitucionais, que já eram muitos no texto promulgado em 1988, e se multiplicaram depois, com sucessivas emendas constitucionais.

Não há nada parecido, no resto do mundo e na história brasileira, com a atual inflação de regras constitucionais: recente e excelente denominação adotada por Couri (2022)³³. Uma onda de regras fiscais e procedimentais invadiu o texto constitucional, aumentando o número de dispositivos para 177 – em 1988 eram apenas 67, sem considerar o ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e o texto das emendas constitucionais. Além da história recente de constitucionalização de matérias fiscais, comparações internacionais também reforçam quão inédito se torna o caso brasileiro. Ao levantar as regras fiscais adotadas pela OCDE, Luiz de Mello identificou 34 países com leis sobre a matéria, mas apenas 9 com medidas constitucionais. Isso é só uma mera contagem de leis nos países: não considera a extensão ou o detalhamento das normas, que no Brasil tendem a se apresentarem de forma mais excessiva.

De fato, essa exagerada constitucionalização avançou recentemente para o campo das regras fiscais. Em 2016, criou-se, na Constituição, uma regra de despesa – um teto de gastos para controlar o crescimento real da despesa primária – que já passou por diversas mudanças com vistas a acomodar decisões de política fiscal. Hoje o desenho do teto se encontra bastante comprometido: não há mais prazo para revisão da regra, que aconteceria em 2026, nem existem mais sanções automaticamente aplicadas quando o limite de gasto é rompido, para citar dois importantes problemas do desenho atual da regra.

Nessa rota de deterioração, surgiram em 2019 outras regras fiscais no texto constitucional que tornam o arcabouço ainda mais disfuncional. Para a União, foi criado um limite específico para gastos obrigatórios que, para ser efetivo, tornaria o nível das demais discricionárias

32 As propostas em si e a defesa para revisão da Lei nº 4.320 constam de vários trabalhos, mas nos permitam aqui citar apenas Helio Tollini e José Afonso, “Avançar nas Responsabilidades”, capítulo do **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência**: Questões Atuais, organizado por Fernando Scaff e José Conti, Conceito Editorial, 2010.

33 Daniel Couri, **Finanças públicas e a inflação de regras constitucionais**, Nexo, 24/3/2022, disponível em: <https://bit.ly/3tQHCPe>.



insustentável³⁴; para os estados e os municípios passou a valer um tipo de controle de despesas correntes que apresenta lacunas conceituais suficientes para inviabilizar a aplicação da regra.

Além desses problemas de natureza mais técnica, é importante frisar que essa tendência de constitucionalizar regras fiscais não é uma boa prática internacional. Como já foi dito, entre as 34 nações que participam da OCDE, com regras fiscais definidas em lei, apenas 9 países (cerca de um quarto) as implementaram por meio de medidas constitucionais³⁵. Portanto, vislumbra-se a desconstitucionalização das regras fiscais e dos procedimentos orçamentários como parte de uma agenda de reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro.

A consolidação e harmonização de todas as regras e padrões de governança fiscal em um único Código de Finanças Públicas deve começar por uma “lipoaspiração” do texto constitucional, mas também deve alcançar a consolidação dos princípios, dos procedimentos e das regras fiscais previstos na Lei nº 4.320, na LRF e em resoluções do Senado Federal.

Para operacionalizar a proposta, ironicamente, será preciso apresentar e aprovar uma nova emenda constitucional para criar a figura do Código, provavelmente no âmbito da revisão do art. 163, recuperando o desenho original do então Constituinte José Serra, como constou em seu relatório da comissão fiscal daquela Assembleia. Ao mesmo tempo, caberia suprimir e, conseqüentemente, ajustar redação e remissões das dezenas de outros dispositivos constantes do corpo permanente da Constituição e de suas Disposições Transitórias.

Uma proposta mais simples e ousada seria manter no corpo permanente apenas a previsão do novo Código, identificado e qualificado especificamente como única lei complementar a tratar de todas as matérias, as normas, as regras e os princípios que tratem de finanças públicas. De forma pragmática, caberia, ainda, prever, na mesma PEC, que as regras atuais seriam mantidas em vigor por determinado período de tempo, ou até que o novo Código fosse aprovado.

A proposta é enfrentar a complexidade do atual arcabouço institucional na área fiscal por meio de uma codificação única que leve em consideração o que deve funcionar no país, sem perder de vista boas práticas internacionais e propostas que estão sendo apresentadas para a reformulação do modelo de governança europeu.

É oportuno lembrar que a Lei nº 4.320/64 representou um avanço importante para as finanças públicas no país, tanto é que responde por uma boa parte do que ainda funciona bem na gestão orçamentária atual. O planejamento com base em programas governamentais, as classificações orçamentárias da despesa e da receita, as regras de execução orçamentária e edição de créditos adicionais, os manuais de contabilidade pública editados pelo Tesouro Nacional são referências institucionais respaldadas pela Lei nº 4.320/64. No entanto, é uma lei que foi aprovada na década de sessenta e que naturalmente precisa passar por uma revisão, considerando-se os avanços em matéria de governança que aconteceram ao longo dos últimos anos.

34 Ver nota técnica da IFI, disponível em: <https://bit.ly/3uMWA88>.

35 Apresentação de Luiz de Mello no evento promovido pelo TCU e pela FIESP, **Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais**, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.



A LRF, que já tem mais de vinte anos, também precisa passar por uma reavaliação. Seus dispositivos que exigem a compensação fiscal de novas despesas obrigatórias ou de subsídios tributários não estão sendo efetivos no controle das contas públicas. Mecanismos como a margem de expansão de despesas obrigatórias e a reserva de contingência para mitigar riscos fiscais também não estão funcionando adequadamente. Há também comandos específicos previstos na LRF que nem mesmo foram regulamentados. Para além das opiniões de alguns especialistas, não faltaram alertas do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a perda de eficiência da LRF com a ausência da implantação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF)³⁶ e, sobretudo, com a não fixação de limite para dívida da União, consolidada e mobiliária³⁷. Para o TCU, essa lacuna “[...] constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal [...] e o exercício do controle social [...]”³⁸.

A edição de um Código de Finanças Públicas visa, acima de tudo, resgatar a credibilidade fiscal. As propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard, analisadas na seção anterior, podem inspirar a construção de um novo regime fiscal no Brasil, mais simplificado em matéria de regras fiscais, e mais efetivo na efetivação dos padrões de governança. A estratégia mais fácil de tentar acertar um ponto ou outro do atual arcabouço fiscal não viabiliza a necessária mudança de paradigma institucional que precisa acontecer no país.

As condições para se avançar na direção de um novo Código de Finanças Públicas, moderno e baseado nas boas práticas internacionais, são favoráveis. A proposta de Gaspar – baseada na regra de limite do endividamento (debt rule) como âncora da política fiscal – combinada com uma regra operacional – baseada no controle do crescimento da despesa ou dos resultados fiscais – já vem sendo recomendada por especialistas³⁹ e por órgãos oficiais do Governo Federal⁴⁰. E o modelo de gestão idealizado por Blanchard, com base em padrões de governança, já faz parte do DNA da LRF, que foi inspirada no modelo de gestão neozelandês.

É importante ressaltar que esse processo de reconstrução da governança fiscal no Brasil precisa avançar não somente na aprovação de um novo Código de Finanças Públicas, mas também em outros dois caminhos: no fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal e na qualidade do gasto público. Nesse sentido, propõem-se também a implantação do

36 Chama-se a atenção para os sucessivos acórdãos emitidos pelo TCU sobre a falta de se regulamentar o CGF – ver acórdãos: 1048/2021, 2092/2019, 1084/2018, 2461/2016, 1338/2013, 1174/2013, 1093/2013 e 1766/2012. Disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/>.

37 Só em alertas recentes, são mencionados os seguintes acórdãos do TCU: 460/2022, 3157/2021, 1515/2021, 1437/2020 e 1084/2018.

38 Citação constante no Acórdão nº 1084/2018.

39 Ver artigo de Felipe Salto no jornal **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <https://bit.ly/386gKIS>.

40 Tesouro Nacional (2019). **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydy7gig6>.

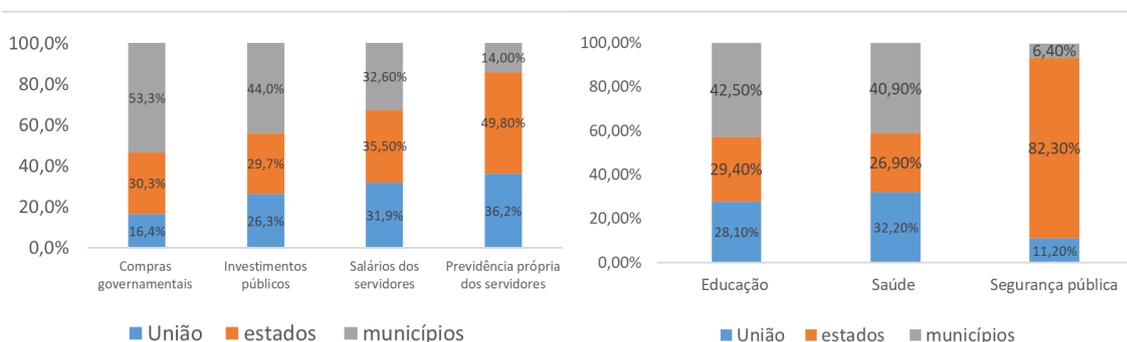


Conselho de Gestão Fiscal e a institucionalização das revisões periódicas do gasto pelas razões apresentadas a seguir.

3.2. FORTALECENDO A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DA POLÍTICA FISCAL

A participação dos governos subnacionais nos gastos do setor público consolidado é elevada no Brasil, como mostra o Gráfico 2. As despesas com salários, proventos de aposentadorias, compras governamentais e investimentos públicos se concentram nos estados e nos municípios, e essa elevada participação nos gastos tem relação com a forte presença dos subnacionais na área social: educação, saúde e segurança pública.

Gráfico 2. Distribuição de Despesas por Nível de Governo, em 2019



Fonte: STN. Elaboração própria.

Também se deve ter claro que o modelo federativo brasileiro é do tipo integrado, assemelhando-se, nesse sentido, com o regime adotado na Espanha, Alemanha, Itália, África do Sul, Bélgica, Índia e Áustria. Nesse tipo de regime fiscal, a cooperação intergovernamental é a espinha dorsal do federalismo, na medida em que as normas aprovadas pelo Legislativo nacional, as políticas públicas implementadas pelo Executivo federal e as decisões tomadas pela Suprema Corte influenciam de maneira significativa a *performance* da política fiscal dos governos estaduais e municipais⁴¹.

Considerando esse desenho institucional do federalismo brasileiro, o fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal deve fazer parte da agenda de reconstrução da governança fiscal no Brasil. Em vista disso, a implantação do Conselho de Gestão Fiscal⁴² (CGF) no país é uma medida importante para promover a necessária capacidade institucional voltada à padronização, veracidade e fidedignidade das informações fiscais e ao monitoramento da sustentabilidade fiscal das contas públicas subnacionais. A implantação desse conselho para acompanhamento das contas públicas vem sendo recomendada por organismos internacionais renomados, como FMI e OCDE, cabendo ressaltar que já existem diversos projetos de lei

41 Análise de Afonso e Ribeiro sobre o federalismo brasileiro pelo prisma da OCDE. Disponível em: <https://bit.ly/3Dqpe2V>.

42 Importância e história do ACIR, que inspirou o Conselho de Gestão Fiscal, pode ser explorada em Afonso, Porto e Ribeiro (2021). Disponível em: <https://bit.ly/3CjInTM>.

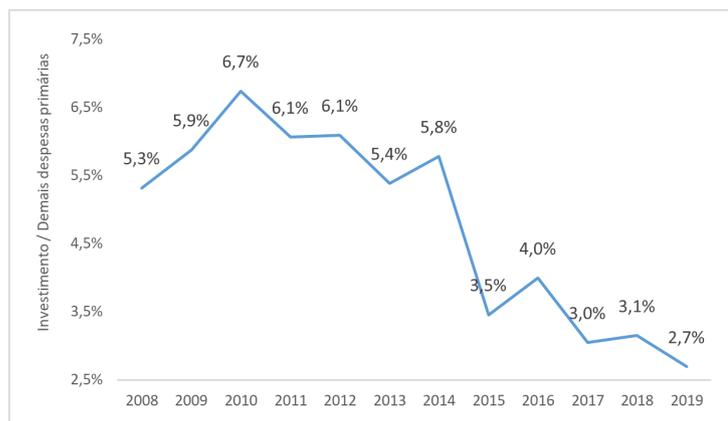


tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de implantar efetivamente esse conselho no país. O robusto arcabouço orçamentário brasileiro tende a ser mais coerente com a institucionalização do CGF.

3.3 QUALIDADE DO GASTO COM A REVISÃO PERIÓDICA DAS DESPESAS (SPENDING REVIEWS)⁴³

A qualidade do gasto público no Brasil vem sendo afetada pela expansão das despesas obrigatórias. Sabe-se que as despesas discricionárias se reduziram a níveis aflitivos, comprometendo investimentos públicos. Como mostra o Gráfico 3, a mera limitação da variação das despesas primárias federais – via teto de gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 – não promoveu eficiência alocativa no orçamento, prevalecendo a cultura do contingenciamento das despesas de investimentos.

Gráfico 3. Evolução da importância relativa dos Investimentos da União



Fonte: STN. Elaboração própria.

Falido na parte que trata da qualidade do gasto, o atual arcabouço fiscal deve passar por uma reforma específica nessa área. É fundamental promover revisões do gasto, transparentes e sistemáticas, com base nos custos e nos benefícios dos programas governamentais. É o que fazem os governos de países tidos como avançados no tema governança fiscal quando patrocinam sistemas de revisão estratégica e periódica dos gastos públicos⁴⁴ conhecidos como *Spending Review*⁴⁵.

43 Bijos analisa a adoção das revisões periódicas do gasto no Brasil em **Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade**. Disponível em: <https://bit.ly/3uMznDd>.

44 Trata-se de boa prática adotada em países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): 16 países-membros haviam realizado revisões de gastos até 2011, ao passo que, em 2018, já haviam sido contabilizados 27 países praticantes.

45 Ver Robinson, M. *Spending Reviews*. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, v. 13, n. 2. DOI:10.1787/ budget-v13-2-en.



As revisões periódicas do gasto adotadas pelos países da OCDE funcionam como instrumento de gestão para garantir a sustentabilidade fiscal a partir de um objetivo bem específico: propor alternativas para redução de gastos ou para dar prioridade a gastos mais importantes. Esse reexame sistemático da despesa pública vem sendo efetivo, em países da OCDE, como método de gestão focado em controlar o gasto e encontrar espaço fiscal para a repriorização de programas governamentais.

Se adotada no Brasil, essa boa prática internacional pode revolucionar a maneira de se fazer política pública no país. Por um lado, a sociedade terá condições de acompanhar melhor as ações do governo, a evolução dos principais gastos e a qualidade dos programas de ajuste fiscal. Por outro lado, o governo sinaliza uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”⁴⁶.

CONCLUSÃO

Este artigo apresenta um brevíssimo relato da antiga e bem-sucedida experiência brasileira com reformas institucionais fiscais. Depois, chama-se a atenção para mudanças de paradigmas no arcabouço fiscal europeu que estão sendo discutidas para se mostrar que a grave e inegável crise que afeta a eficiência, a eficácia e a credibilidade das regras e das práticas fiscais no mundo abre enorme oportunidade para se promover uma radical mudança no arcabouço fiscal brasileiro.

Como proposta para provocar e estimular o debate, é aqui sugerido um caminho para a reconstrução da governança fiscal no Brasil, que aponta para a elaboração e a adoção de um novo Código de Finanças Públicas. Todas as normas hoje espalhadas pela Constituição da República, leis complementares e ordinárias, bem assim resoluções do Senado e dispositivos que nunca foram regulamentados, seriam consolidadas em um único e novo ato. Seria uma nova lei complementar – única e exclusiva para toda e qualquer matéria fiscal – com o objetivo de reunir, consolidar e harmonizar, em um só ato legislativo, todas as regras e padrões de governança fiscal.

É necessário reconhecer que não se trata de nova ideia ou iniciativa. Nas fases iniciais dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, o relatório aprovado pela comissão temática encarregada da tributação e da orçamentação já previa a criação de um Código de Finanças Públicas – tendo o relator José Serra se inspirado no Código de Contabilidade Pública de 1922. Mas não apenas a ideia do Código foi abandonada no percurso do avanço dos trabalhos de sistematização na Assembleia Constituinte. Abandonou-se, também, a lógica de um ato regulamentar único para tratar das finanças públicas, optando-se por manter outras normas regulando o assunto em dispositivos de outros capítulos e títulos constitucionais (sobre dívida pública, orçamento, dentre outros). Essa “bagunça” normativa se agravou com a recente multiplicação de emendas constitucionais fundamentadas em textos detalhados, sem rigor científico e com técnica redacional precária.

46 Princípio básico prescrito no § 1º do art. 1º da LRF.



Nesse sistema desordenado, não deixa de ser paradoxal a existência de um aparato legal e constitucional com extensão única em todo o mundo, promovendo insegurança jurídica para autoridades e, especialmente, para os próprios gestores responsáveis pela execução do orçamento, da contabilidade e do controle. Por certo, essa excessiva normatização resultou em inconsistências, ineficiências e incongruências entre as diferentes normas legais.

É oportuno, para não se dizer imperioso, revisar esse arcabouço legal com foco na consolidação e na harmonização de um Código Fiscal. Isto abriria caminho para outras mudanças estruturais, cabendo, aqui, destacar ao menos duas: a efetiva adoção do Conselho de Gestão Fiscal e a das revisões periódicas do gasto público. A reconstrução fiscal do Brasil é um tremendo desafio, sim, mas a história reformista do país nessa área nos aponta lições de competência e inovação.



As opiniões contidas no texto são pessoais e não expressam o posicionamento institucional do Tribunal de Contas da União.