



BRASIL

REFORMAS DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA EM APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL

Setembro de 2017

Este relatório de assistência técnica sobre o Brasil foi elaborado por uma equipe de especialistas do Fundo Monetário Internacional com base nas informações disponíveis até maio de 2017, quando o relatório foi concluído.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preço unitário: US\$ 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.

Brasil

Reformas da gestão financeira pública em apoio à implementação do Novo Regime Fiscal

Teresa Curristine, Jorge Baldrich, Matthew Crooke e Fabien Gonguet



Relatório de assistência técnica

Maio de 2017

O presente relatório contém recomendações da assistência técnica prestada pelo corpo técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI) às autoridades do Brasil (o "beneficiário da AT"), em atendimento a um pedido de assistência técnica. Este relatório (na sua totalidade, em parte, ou de forma resumida) poderá ser divulgado pelo FMI aos seus Diretores Executivos e membros dos respectivos gabinetes, bem como a outros organismos ou instituições do beneficiário da AT e, mediante solicitação, aos quadros do Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos, a menos que o beneficiário da AT formule objeções específicas a esta divulgação (ver as diretrizes operacionais sobre a divulgação de informações da assistência técnica, disponíveis apenas em inglês: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). A publicação ou divulgação deste relatório (na sua totalidade, em parte, ou de forma resumida) a terceiros fora do FMI que não estejam ligados aos organismos ou instituições do beneficiário da AT, ao Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos, requer o consentimento expresso do beneficiário da AT e do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO	4
PREFÁCIO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
I. ANTECEDENTES E PROGRESSO NAS REFORMAS	10
II. IMPLEMENTAR UMA NOVA REGRA DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO NO BRASIL	12
A. Justificativa lógica para a adoção de uma regra de despesa de médio prazo	13
B. Principais características do novo regime fiscal	14
C. Desafios para a implementação	15
III. AMPLIAR A FLEXIBILIDADE DO ORÇAMENTO - REDUZIR A RIGIDEZ	18
A. Fontes de rigidez	18
B. Melhorar a eficiência dos gastos	20
C. Recomendações	23
IV. REFORÇAR A GESTÃO FISCAL E ORÇAMENTÁRIA A MÉDIO PRAZO	23
A. Quadros de médio prazo	23
B. Fortalecimento das previsões e processos macrofiscais	26
C. Implementação de um quadro fiscal de médio prazo: reforçar as previsões de médio prazo e desenvolver uma estratégia fiscal	29
D. Introdução de um quadro orçamentário de médio prazo: alinhar as prioridades dentro de teto plurianual de gastos	33
E. Recomendações	39
V. INCORPORAR A NOVA REGRA DE DESPESAS AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	41
A. Alterações nos procedimentos e cronogramas orçamentários	41
B. Impacto sobre as emendas legislativas e a supervisão	43
C. Ligação entre a regra, a execução do orçamento e a gestão de tesouraria	43
D. Mudanças nos ministérios executores	46
E. Recomendações	47
VI. GARANTIR O CUMPRIMENTO DA NOVA REGRA DE DESPESAS	48
A. Transparência dos relatórios fiscais	48
B. Supervisão independente: a Instituição Fiscal Independente e o Tribunal de Contas da União	49
C. Aplicação de sanções	51
D. Recomendações	52

BOXES

1. Experiência internacional na adoção de regras de despesas	18
2. Estratégias fiscais: Os casos de Austrália e Nova Zelândia	32
3. O Comitê de Política Fiscal da Malásia	32
4. Precondições para a introdução bem sucedida de quadros orçamentários de médio prazo: uma breve análise para o Brasil	35
5. Etapas gerais na elaboração de estimativas prospectivas de despesas no contexto de um quadro orçamentário de médio prazo	38
6. Cronograma indicativo para a incorporação de alterações no processo orçamentário	42
7. As atribuições e os recursos da Instituição Fiscal Independente brasileira em comparação à experiência internacional	50

FIGURAS

1. Cobertura da nova regra de despesas	15
2. Despesas obrigatórias e discricionárias e investimento	19
3. Como os quadros de médio prazo se encaixam no quadro fiscal mais amplo	25
4. Visão geral da proposta de mecanismos de coordenação e responsabilidades	33
5. Elementos selecionados do desenho de quadros orçamentários de médio prazo de algumas economias avançadas	36
6. Criação e redução de restos a pagar	46
7. Principais etapas na produção de estimativas prospectivas	61

TABELAS

1. Resumo das recomendações	9
2. Artigos da Emenda Constitucional 95	12
3. Projeções de médio prazo para as receitas e despesas primárias do Governo Federal	16
4. Restos a pagar	45

ANEXOS

1. Plano de ação	53
2. Esquema de uma Declaração de Estratégia Fiscal	58
3. Metodologia básica para a preparação de estimativas prospectivas	60

GLOSSÁRIO

BCB	Banco Central do Brasil
COPOF	Comitê de Política Fiscal
CPB	Gabinete Holandês de Análise de Política Econômica
DEF	Declaração de Estratégia Fiscal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC 95	Emenda Constitucional 95 (2016)
EFMP	Estratégia Fiscal de Médio Prazo
FAD	Departamento de Finanças Públicas do FMI
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão Financeira Pública
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NRF	Novo Regime Fiscal
OBR	Gabinete Britânico de Responsabilidade Orçamentária
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
QFMP	Quadro Fiscal de Médio Prazo
QOMP	Quadro Orçamentário de Médio Prazo
RAP	Restos a Pagar
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RPF	Relatório de Política Fiscal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPNF	Setor Público não Financeiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

PREFÁCIO

Em atendimento a uma solicitação do Ministro da Fazenda, uma missão de assistência técnica do FMI esteve em Brasília entre os dias 8 e 24 de março de 2017. A equipe da missão foi liderada pela Dra. Teresa Curristine e formada por Fabien Gonguet (ambos do FAD), Matthew Crooke e Jorge Baldrich (ambos peritos do FAD). Fabian Bornhorst (Representante Residente do FMI) também participou da missão.

A equipe se reuniu com o Ministro da Fazenda do Brasil, Henrique de Campos Meirelles, para apresentar seu relatório preliminar.

No Tesouro Nacional, a missão se reuniu com a Secretária, Ana Paula Vescovi; o Subsecretário de Planejamento e Estatísticas Fiscais, Pedro Jucá; e os Coordenadores-Gerais de Planejamento Estratégico e Riscos Fiscais, Daniel de Araújo; Controle da Dívida Pública, André Proite; Estudos Econômico-Fiscais, Felipe Bardella; Operações de Crédito dos Estados e Municípios, Renato Andrade; e Programação Financeira, Roberta Pereira. No Ministério da Fazenda (MF), a missão também se reuniu com o Secretário de Acompanhamento Econômico, Mansueto Almeida; o Secretário de Assuntos Internacionais, Marcello Estevão; o Secretário de Previdência, Marcelo Caetano; o Secretário-Adjunto de Política Econômica, Jeferson Bittencourt; e Claudemir Malaquias e Paulo Ricardo Cardoso da Receita Federal do Brasil. A missão também se reuniu com Marcos Mendes, Assessor Sênior do Ministro da Fazenda.

No Ministério do Planejamento, a missão se reuniu com o Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura, Hailton Almeida, e seus diretores, Manoel Filho e Bruno Leal; com o Secretário-Adjunto de Gestão Fiscal (SOF), Geraldo Julião, e o Coordenador-Geral de Avaliação Macroeconômica, Luiz Henriques. Nos demais ministérios, a missão manteve encontros com o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa, Franselmo Costa; a Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério dos Transportes, Ana Maria Brito, e o Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, Arionaldo Rosendo. A missão também se reuniu com Igimo Mattos, da Casa Civil, e Leonardo Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU.

A missão também manteve encontros com Martin Raiser, Diretor do Banco Mundial para o país, Gabriel Leal de Barros e Carlos Eduardo Gasparini da Instituição Fiscal Independente (IFI), e Helio Tollini, Consultor da Câmara dos Deputados. No Banco Central do Brasil, a missão se reuniu com Fernando Rocha, Edric Martins Ueda e Luiz Gonzaga de Queiroz Filho.

A missão gostaria de agradecer as autoridades brasileiras por sua cooperação e hospitalidade e por facilitar um diálogo franco e construtivo sobre os tópicos abordados neste relatório. A missão é especialmente grata a Daniel de Araújo e Borges, Luís Felipe Vital Nunes Pereira e Thayssa Mendes Tavares Pena, juntamente com suas equipes, pela excelente assistência na organização desta missão.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Diante de desafios econômicos e fiscais significativos, o governo brasileiro está empreendendo reformas no seu quadro fiscal para promover a sustentabilidade fiscal e reduzir a dívida. Desde 2015, o Brasil está às voltas com sua mais grave recessão econômica em várias décadas, bem como tensões políticas contínuas. A situação fiscal sofreu forte deterioração, com uma queda acentuada da receita e um aumento da dívida acima da média dos mercados emergentes.

No último ano, o governo fez progressos significativos na reforma de seu quadro fiscal. No final de 2016, foi instituída uma nova regra fiscal, o teto dos gastos, e criada uma Instituição Fiscal Independente (IFI). Estão também em curso reformas em diversas áreas, entre elas uma nova lei de gestão financeira pública (GFP) que tramita no Congresso.

O teto dos gastos sinaliza o compromisso do governo com a disciplina fiscal. A regra limita o crescimento das despesas federais à taxa de inflação nos próximos vinte anos, com possibilidade de revisão após dez anos. Esta regra de médio prazo define limites plurianuais de despesas, restringe a capacidade do Congresso de fazer ajustes para aumentar as projeções de receitas e transfere a autoridade decisória para o processo de elaboração do orçamento. Isto deve ajudar a produzir orçamentos mais realistas e promover a maior priorização de gastos. Com o tempo, o cumprimento da regra — na medida em que apoie a consecução de superávits primários sustentados — pode auxiliar na estabilização e na redução da dívida pública.

O sucesso na implementação do teto exige mudanças estruturais, institucionais e processuais. Será preciso um esforço constante na aplicação de reformas estruturais e medidas que promovam a eficiência para estabilizar a dívida e criar espaço fiscal. O governo anunciou uma profunda reforma da previdência que é essencial para o cumprimento do teto no futuro. São também necessárias reformas institucionais para fortalecer a gestão fiscal e orçamentária a médio prazo, com destaque para a implementação de um quadro (*framework*) de médio prazo e a abordagem das fontes de rigidez orçamentária.

Este relatório contém recomendações de curto e médio prazo (Tabela 1), bem como um plano de ação (Anexo 1) sobre mudanças institucionais e processuais para a operacionalização do teto. O relatório focaliza três áreas interligadas: 1) ampliar a flexibilidade do orçamento; 2) reforçar a gestão fiscal e orçamentária de médio prazo através da implementação de quadros de médio prazo; e 3) mudanças nos procedimentos para implementação, divulgação e monitoramento do teto.

Ampliar a flexibilidade do orçamento – reduzir a rigidez

A rigidez do orçamento decorre de três grandes fontes: despesas obrigatórias, vinculação de receitas e indexação. Esta rigidez contribui para o aumento das despesas durante períodos de forte atividade econômica, e é difícil reverter esse aumento quando a atividade cai. Assim, os esforços de consolidação a curto prazo tendem a focalizar os gastos discricionários, e em especial o investimento público, que foi reduzido à metade nos orçamentos de 2013 e 2017.

Para reduzir essa rigidez e aumentar o espaço fiscal, é importante instituir processos para ampliar a flexibilidade e melhorar a eficiência, entre eles uma análise das despesas

obrigatórias e práticas de indexação. Outras opções seriam um programa de revisão contínua de gastos para programas grandes e em rápida expansão e aumento de eficiência nas despesas operacionais dos ministérios. Foi instituído um comitê de revisão de renúncias fiscais (gastos tributários), que deve analisar a margem para a redução ou eliminação progressiva de determinados gastos tributários, a introdução de cláusulas de caducidade e a aplicação de regras de compensação.

Reforçar a gestão fiscal e orçamentária a médio prazo

A implementação do teto exige o apoio de um quadro fiscal de médio prazo (QFMP).

O desenvolvimento de um QFMP pressupõe o fortalecimento das projeções macrofiscais, a formulação clara de uma estratégia fiscal de médio prazo (EFMP), a definição dos principais objetivos fiscais e a incorporação desses elementos à elaboração do orçamento. Isto envolve diversas etapas:

- Melhorar as projeções macroeconômicas ao levar em conta as interligações macrofiscais e estabelecer um processo iterativo de projeções macrofiscais.
- Elaborar projeções fiscais de médio prazo, com a construção de uma ferramenta que possibilite a avaliação do espaço fiscal disponível.
- Reforçar os métodos e processos de projeção de receitas por meio de uma visão melhor do custo e do retorno das atuais medidas tributárias, e do aperfeiçoamento das técnicas de projeção de receitas e dos procedimentos de análise de projeções.
- Uma declaração da estratégia fiscal de médio prazo poderia se tornar um marco da documentação orçamentária e uma ferramenta importante para comunicar a estratégia fiscal do governo. Ela poderia ser elaborada para acompanhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), e seus principais pontos seriam repetidos na Mensagem Presidencial que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Além de expor os objetivos fiscais de médio prazo, a declaração serviria como uma ferramenta chave de comunicação para explicar a todos os interessados e à população a estratégia fiscal do governo, suas prioridades e planos para o cumprimento da regra e a importância da sustentabilidade fiscal.
- Adoção de uma trajetória crível para a dívida pública para orientar a política fiscal e apoiar os esforços de sustentabilidade fiscal.
- Melhorar a coordenação entre a política fiscal e o orçamento, com a criação de um Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais (a ser integrado pelo Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e o Chefe da Casa Civil da Presidência da República). O comitê definiria de comum acordo as metas para o resultado primário e para o teto dos gastos, a EFMP, as prioridades do orçamento e os limites de despesa para os ministérios, além de assegurar a comunicação eficaz e tempestiva ao público da estratégia fiscal do governo.

- Este comitê deve ser assessorado por um comitê técnico que represente as funções de política macroeconômica, planejamento fiscal, orçamento e planejamento.

Além do QFMP, as autoridades devem começar a desenvolver um quadro orçamentário de médio prazo (QOMP) para apoiar a tomada de decisões estratégicas:

- A partir de 2017, desenvolver um cenário-base para as despesas, para os principais setores ou áreas de despesas. O Comitê Técnico, sob a liderança da Secretaria do Orçamento, teria de desenvolver uma metodologia de base, em conjunto com os ministérios executores.
- Até o início de 2018, elaborar projeções de médio prazo “de baixo para cima” (*bottom up*) para os principais níveis setoriais ou econômicos e conciliar essas projeções com as restrições macrofiscais “de cima para baixo” (*top down*).

Mudanças nos procedimentos e nos relatórios para a implementação o teto

O teto dos gastos precisa estar ligado ao processo orçamentário. Isto pode ser feito com a adoção de uma abordagem mais de médio prazo, como descrito acima, mas também ao garantir que:

- O processo orçamentário seja guiado por uma abordagem mais estratégica, em dois estágios distintos: primeiro, na definição dos limites de despesa dos ministérios antes que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) seja avaliada pelo Congresso, e segundo, na discussão dos ajustes ou remanejamento de qualquer espaço fiscal para áreas prioritárias ou a alocação de reduções.
- A transparência e o realismo do orçamento aumentam com a formulação de um plano para a redução progressiva do estoque de restos a pagar (RAP), para não mais do que 3% do nível agregado de despesas.

O teto introduz também a necessidade de novos requisitos de divulgação e monitoramento:

- A divulgação de dados sobre as contas públicas deve ser aperfeiçoada com a inclusão nos relatórios fiscais, na documentação do orçamento e na EFMP de novas tabelas sobre o cumprimento da regra do teto, bem como de explicações sobre revisões e conciliações.
- A IFI terá um papel chave a desempenhar no monitoramento do teto dos gastos. Como seus recursos são limitados, ela deve concentrar suas atividades nas áreas de competência que mais poderiam influenciar os debates de política fiscal: avaliação do cumprimento das regras fiscais, estudos sobre as principais reformas fiscais e análises de sustentabilidade a longo prazo.

- O governo poderia considerar a definição de procedimentos para ativar, implementar e suspender cláusulas de salvaguarda e ajustes automáticos em caso de descumprimento do teto dos gastos.

Tabela 1. Resumo das Recomendações
(nível de prioridade: *** alto, ** médio, * baixo)

Recomendações	Curto prazo	Médio prazo	Nível de prioridade
Ampliar a flexibilidade do orçamento – reduzir a rigidez			
Rever despesas obrigatórias e práticas de indexação	X		***
Definir e coordenar um conjunto de processos de políticas, incluindo revisões de despesas, aumentos de eficiência e revisões das renúncias fiscais	X	X	**
Reforçar a projeção de médio prazo da despesas de pessoal do setor público e introduzir comparações periódicas dos salários nos setores público e privado	X	X	*
Reforçar a gestão fiscal e orçamentária de médio prazo			
Desenvolver um QFMP completo, com melhorias nas projeções macrofiscais de médio prazo e a publicação periódica de uma declaração de estratégia fiscal (DEF) para guiar o processo orçamentário	X	X	***
Adotar uma trajetória de endividamento crível para guiar a política fiscal e intensificar os esforços de sustentabilidade fiscal	X	X	***
Avaliar as interligações macrofiscais em jogo e definir um processo iterativo de projeções macrofiscais para incorporar tais interligações nas projeções	X	X	*
Produzir mais análises sobre revisões dentro do exercício e conciliações de agregados macrofiscais nos relatórios de execução	X		**
Aprimorar os métodos e processos de projeção de receitas avaliando o custo ou os resultados de medidas tributárias passadas e definindo um processo de revisão das projeções	X	X	**
Instituir um Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais para melhorar a coordenação entre a política fiscal e o orçamento, assessorado por um Comitê Técnico permanente	X		***
Desenvolver um QOMP com um cenário-base para as despesas plurianuais (estimativas prospectivas) para os principais setores e diretrizes sobre o cálculo dos custos de novas políticas	X	X	***
Publicar as estimativas prospectivas na documentação orçamentária anual e adotar o cenário-base atualizado (ajustado para refletir alterações nos parâmetros) como um teto para o processo orçamentário anual		X	**
Incorporar o teto dos gastos ao processo orçamentário			
Incutir no processo orçamentário uma perspectiva de médio prazo, ao fixar limites “de cima para baixo” para as despesas e examinar as prioridades à luz do espaço fiscal disponível	X		***
Fornecer informações periódicas sobre a relação entre as dotações agregadas da LOA e as despesas pagas segundo o teto	X		**
Formular um plano para a redução gradual do estoque de RAP a não mais de 3% do nível agregado de despesas	X	X	**
Garantir o cumprimento do teto dos gastos			
Garantir a transparência das finanças públicas na divulgação da conformidade (boletins mensais, relatório bimestrais de execução, relatórios trimestrais sobre o cumprimento das regras fiscais)	X		***
Incluir na EFMP e no Orçamento Cidadão uma avaliação anual de desempenho (tabelas e explicações) em relação às regras	X		**

Recomendações	Curto prazo	Médio prazo	Nível de prioridade
Concentrar a atuação da IFI na avaliação do cumprimento das regras fiscais, em estudos sobre reformas fiscais de grande envergadura e em análises de sustentabilidade de longo prazo	X		*
Considerar a definição de procedimentos para ativar, implementar e suspender ajustes automáticos em caso de descumprimento e para ativar cláusulas de salvaguarda	X	X	*

I. ANTECEDENTES E PROGRESSO NAS REFORMAS

- 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 ainda é o alicerce do quadro fiscal do Brasil.** A lei define o marco e os procedimentos para a gestão das contas públicas e o processo orçamentário. Tendo como objetivo a contenção dos déficits fiscais e do aumento da dívida, a LRF introduziu metas globais (resultado primário) e limites sobre a despesa com pessoal, a dívida e as garantias, para todas as esferas de governo. As metas do resultado primário são fixadas a cada ano, no início do processo orçamentário.
- 2. A meta do resultado primário é especificada no PLDO do exercício corrente e, de forma indicativa, para os dois exercícios subsequentes.** O PLDO é enviado ao Congresso para aprovação em abril. Ele contém uma declaração dos objetivos do orçamento e das regras que determinam o controle de custos e a avaliação dos programas. O PLOA é apresentado no final de agosto e contém uma declaração mais detalhada da programação orçamentária anual compatível com o PLDO.
- 3. No início da década de 2000 este arcabouço, aliado aos altos índices de crescimento econômico, conseguiu promover a disciplina fiscal no plano Federal e nas demais esferas de governo.** A lei possibilitou uma redução considerável da dívida líquida da União e o controle das despesas com a folha de pagamento. Durante esse período de crescimento econômico elevado, porém, o dinamismo das receitas encobriu algumas fragilidades inerentes ao sistema.
- 4. Mesmo antes da recessão, o arcabouço começou a apresentar algumas rachaduras,** entre elas orçamentos irrealistas, com base em projeções otimistas de receitas e na exploração de brechas constitucionais pelo Congresso para corrigir os “erros e omissões” e, assim, inflar ainda mais as projeções de receitas. Isto criou um espaço artificial para gastos prioritários, enquanto permitia ao Congresso manter-se dentro dos limites da meta do resultado primário. Evitou-se um deslize fiscal mediante o uso de decretos presidenciais para conter a execução de despesas. Assim, a disciplina fiscal foi mantida às custas da execução regular e previsível do orçamento. Outras deficiências são a vinculação generalizada de receitas, grandes itens de despesas obrigatórias, práticas generosas de indexação e um processo orçamentário fragmentado e imediatista. O Brasil já exhibe diversos elementos de um quadro de médio prazo, mas eles são demasiadamente fragmentados; não orientam o processo orçamentário ou a tomada de decisões estratégicas sobre política fiscal e orçamentos.

5. O governo enfrenta hoje uma conjuntura econômica e política muito desafiadora e complexa. Em 2016, a projeção para o déficit orçamentário global era de 9,7% do PIB, com um déficit primário do setor público não financeiro (SPNF) de 2,6% e dívida bruta do setor público de 74,8% do PIB.¹ Além de medidas estruturais, sobretudo a reforma da previdência que tramita no Congresso, o governo adotou também reformas no quadro fiscal.

6. No último ano, foram feitos bons progressos na introdução de reformas importantes no quadro fiscal, que servem de complemento à LRF. Destacam-se o Novo Regime Fiscal (NRF) com a regra do teto dos gastos, consagrada na Constituição (ver Capítulo II) e a criação da IFI em dezembro de 2016. A IFI atua no âmbito do Senado Federal e é composta por um Conselho Diretor, com quatro membros (um dos quais já foi nomeado), e cinco servidores efetivos. Suas competências incluem a análise periódica do desempenho fiscal do governo; a preparação de projeções de médio prazo sobre os parâmetros macro, os indicadores fiscais e o impacto de eventos fiscais; e o assessoramento ao Congresso em assuntos fiscais. O Tesouro está aprimorando a qualidade de suas projeções fiscais e foram desenvolvidos novos modelos, cujas capacidades avançadas estão sendo usadas para ampliar o anexo de riscos fiscais da LDO para incorporar leques de projeções e mais cenários.

7. Estão em curso muitas outras iniciativas. O Senado aprovou uma nova lei de finanças para substituir a legislação atual, que data de 1964, e o projeto será encaminhado em breve à Câmara. Os objetivos da nova lei são modernizar e padronizar os processos orçamentários em linha com as melhores práticas internacionais, e insuflar uma perspectiva de médio prazo e mais realismo à elaboração do orçamento. Além disso, foram criadas diversas comissões no MF para supervisionar a avaliação dos grandes investimentos, os principais programas de despesas atuais e as renúncias de receitas. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) começou a realizar revisões de despesas.

8. Essas reformas são consistentes com as principais recomendações das duas últimas missões do Departamento de Finanças Públicas (FAD). A missão de março de 2016 abordou o *Desenvolvimento de um Quadro Fiscal mais Resiliente*, e a missão de junho de 2016 conduziu uma *Avaliação da Transparência Fiscal*. O governo agiu prontamente na implementação de algumas recomendações desses relatórios. Conforme discutido acima, nos últimos 12 meses as autoridades criaram uma IFI, instituíram o teto dos gastos e promoveram melhorias significativas no Anexo de Riscos Fiscais do governo.

9. Daqui para a frente, o foco do governo será a implementação do Novo Regime Fiscal. Ele espera que o teto dos gastos contribua para corrigir algumas das deficiências do sistema. Antes de tudo, o teto tornará o orçamento mais realista, ao submeter as despesas a um teto plurianual e melhorar a priorização de gastos durante a etapa de elaboração do orçamento. O governo terá agora que combinar, na sua estratégia de planejamento fiscal, o uso de metas do resultado primário e limites para despesas. As autoridades consideram que, no cenário atual, as metas do resultado primário serão mais rígidas até 2019. A partir de 2020, porém, devido à

¹ FMI, Relatório do Artigo IV de 2016.

trajetória esperada das despesas obrigatórias, será difícil para as autoridades cumprir o teto de gastos sem ajustes estruturais adicionais.

10. Tendo como base o trabalho anterior do FAD, o presente relatório tem como foco as reformas institucionais e processuais que serão necessárias para apoiar a implementação do teto dos gastos estabelecido no NRF. Essa nova regra requer uma visão mais orientada para o médio prazo na gestão da política fiscal e do orçamento. O restante deste relatório está dividido em cinco capítulos: o Capítulo 2 descreve em detalhes a nova regra de despesas e os desafios para a sua implementação; o Capítulo 3 discute as fontes de rigidez do orçamento e as opções para aumentar a eficiência dos gastos; o Capítulo 4 trata do fortalecimento dos quadros de médio prazo para apoiar a sustentabilidade fiscal e a tomada de decisões estratégicas sobre o orçamento; o Capítulo 5 examina como o teto pode ser incorporada ao processo orçamentário; e o Capítulo 6 considera medidas sobre os relatórios e os procedimentos para garantir o cumprimento do teto.

II. IMPLEMENTAR UMA NOVA REGRA DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO NO BRASIL

11. Em dezembro de 2016, o Brasil consagrou um “Novo Regime Fiscal” (NRF) na sua Constituição Federal. A Emenda Constitucional No. 95, adotada em 15 de dezembro de 2016, institui uma nova regra de despesas para os próximos vinte anos (Tabela 2). Esta nova regra, o teto dos gastos, essencialmente estabiliza os gastos reais primários (com algumas exceções) no seu nível de 2016. O presente capítulo analisa a justificativa lógica para a adoção de tal regra (A), seu teor (B) e os possíveis desafios para sua implementação (C).

Tabela 2. Artigos da Emenda Constitucional 95

A Emenda Constitucional 95 (2016), que institui o Novo Regime Fiscal, acrescenta nove artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A emenda autoriza a aplicação do regime por um prazo limitado.

Artigo 106	Institui o Novo Regime Fiscal que vigorará por vinte exercícios financeiros	
Artigo 107	Estabelece os limites individualizados para as despesas primárias de todos os poderes	
	§1	Definição das taxas de inflação usadas para fixar os limites
	§2,7,8,9	Disposições específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário
	§3	Demonstração dos limites na mensagem que encaminha o PLOA
	§4,5	Aplicação do limite às dotações orçamentárias
	§6	Exclusões da base de cálculo dos limites
	§10	Inclusão dos restos a pagar (RAP) nos limites
	§11	Possibilidade de excluir o pagamento de RAP antigos da verificação do cumprimento dos limites até o excesso de resultado primário do exercício em relação à meta fixada na LDO
Artigo 108	O Presidente da República poderá propor a alteração do regime após dez anos	
Artigo 109	Vedações que se aplicam em caso de descumprimento dos limites individualizados	
Artigo 110	Redefinição das aplicações mínimas nos serviços de educação e saúde	
Artigo 111	Redefinição da reserva de 1,2% de alocação pelo Congresso	
Artigo 112	Manutenção em vigor dos demais dispositivos constitucionais e legais	
Artigo 113	Obrigações de acompanhar proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncia de receitas de estimativas do impacto orçamentário e financeiro	
Artigo 114	Suspensão de projetos legislativos em caso de suspeita de incompatibilidade com o Novo Regime Fiscal	

Fonte: A missão.

A. Justificativa lógica para a adoção de uma regra de despesa de médio prazo

12. O NRF e o teto dos gastos objetivam, sobretudo, aumentar a disciplina fiscal e recobrar a credibilidade fiscal. O rápido colapso das receitas tributárias e o crescimento constante das despesas em meio a uma grave recessão econômica tornaram necessárias revisões anuais e intra-anuais das metas fiscais, gerando dúvidas sobre a credibilidade do quadro fiscal. São necessárias reformas estruturais para lidar com o peso crescente das obrigações com aposentadorias e pensões, que a médio e longo prazo representam uma grave ameaça à posição fiscal do Brasil se nada for feito. Nesse contexto, o NRF adotado em dezembro de 2016 constitui um sinal claro e ambicioso para a sociedade e para os mercados de que o governo está empenhado em alcançar a disciplina fiscal: 1) claro porque o teto goza da mais elevada situação jurídica; e 2) ambicioso porque a introdução de reformas estruturais e a superação da enorme rigidez da despesa pública no Brasil não será uma tarefa fácil.

13. Pretende-se e espera-se também que o teto altere a economia política da elaboração, aprovação e execução do orçamento. A regra busca reduzir diversas ineficiências no processo orçamentário que são específicas ao caso brasileiro.

- A fixação de metas fiscais na LDO passará a ser mais orientada pela disponibilidade de recursos do que no passado. Dadas as atuais restrições sobre a despesa primária, dispor de projeções confiáveis de receitas será crucial para a definição de metas factíveis e sustentáveis para o resultado primário, especialmente para o exercício financeiro do ano.
- Então, no processo de elaboração do orçamento anual, o teto de gastos deve resultar na apresentação de propostas orçamentárias mais realistas dos ministérios setoriais, que estarão mais atentos às restrições fiscais globais. Eles terão uma ideia mais clara, desde o início do ano, dos recursos que receberão.
- No Brasil, o Congresso tradicionalmente costuma inflar as projeções de receitas para acomodar suas propostas de novos itens de despesas. Uma vez que a nova regra limita o nível de despesas, haverá menos incentivos a esse tipo de emenda que infla o orçamento. O debate passará a se concentrar na realocação de recursos dentro dos limites.
- Por último, a fase de execução tem sido caracterizada por contingenciamentos significativos para recolocar o orçamento em bases mais realistas. Com o aumento da credibilidade do orçamento, a necessidade de contingenciamento deve diminuir. E a aplicação dos mesmos limites às dotações e aos pagamentos deve contribuir para conter a ocorrência de novos atrasos.

14. O teto dos gastos representa, em conclusão, uma alteração significativa para uma perspectiva de mais médio prazo. É a primeira vez que se implanta no Brasil uma regra fiscal de médio prazo de aplicação obrigatória. As metas fixadas na LDO anual para o resultado primário do setor público não financeiro e o governo federal permanecem válidas. Esta regra processual, porém, é vinculante apenas no ano do orçamento, uma vez que, na prática as metas

para os próximos anos são modificadas nas LDO subsequentes. A regra do teto dos gastos busca corrigir o tradicional imediatismo da elaboração do orçamento, com a possibilidade de reorientar o debate para o planejamento fiscal de médio prazo.

B. Principais características do novo regime fiscal

15. O teto dos gastos constitui o núcleo do novo regime fiscal (ver na Tabela 2 um resumo de todas as disposições). A regra define tetos para a despesa primária efetiva nos próximos 20 anos, com um processo intermediário de revisão. A trajetória é definida da seguinte forma: tendo como base o total das despesas primárias pagas em 2016, aplica-se a essa base a taxa de crescimento anual, que é a taxa de inflação em 12 meses, para o período findo em junho do ano anterior ao exercício financeiro.² Em outras palavras, a regra congela a despesa primária real aproximadamente no seu nível de 2016. O teto é aplicado aos pagamentos efetivos, incluindo os restos a pagar (RAP).³ O teto se aplica também às dotações votadas no orçamento anual. A regra vale para todas as esferas do Governo Federal — Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário —, e cada um terá seu próprio limite dentro do teto global de despesas. Ele exclui créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. A regra irá impor restrições a partir do exercício de 2018.

16. A regra define com precisão o escopo das despesas primárias sujeitas ao teto (Figura 1). A Emenda Constitucional exclui expressamente uma série de categorias especiais de despesas federais, como as transferências constitucionais (essencialmente a estados e municípios) e o resgate de empresas estatais não financeiras.

17. Embora introduza alterações, a nova regra se mantém fiel ao espírito das disposições constitucionais anteriores que se aplicam a setores e poderes específicos.

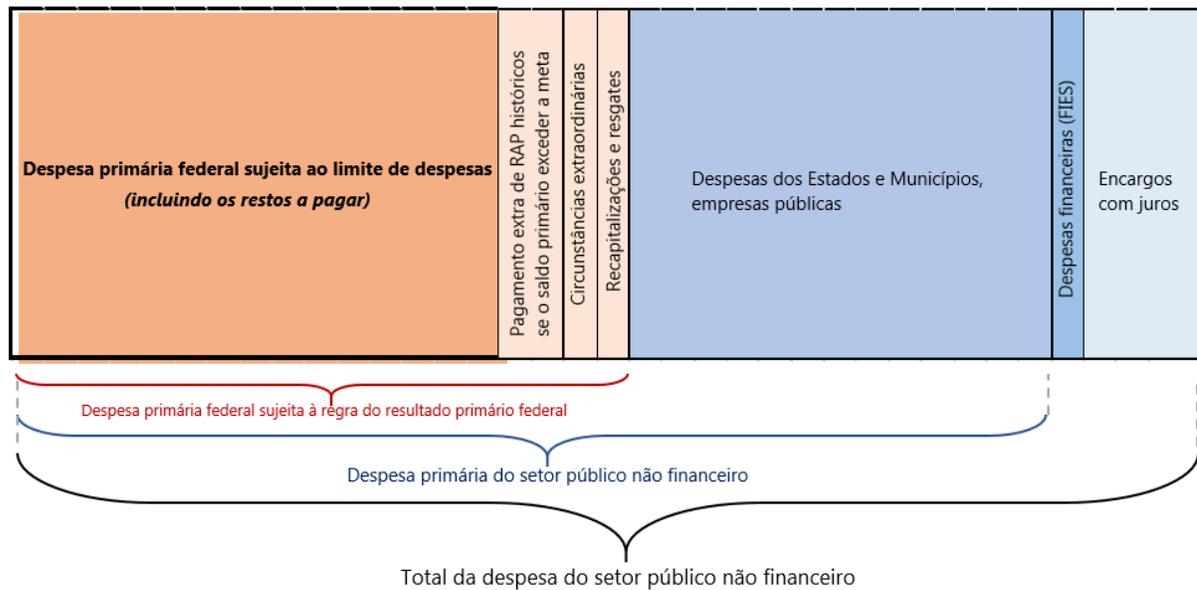
- É mantida a proteção aos gastos com saúde e educação definida na Constituição Federal. Contudo, o mecanismo sofre mudanças. Anteriormente, fixava-se um percentual mínimo da receita que seria destinada a aplicações em ações de saúde e educação (18% da receita tributária líquida e 15% da receita corrente líquida, respectivamente). A partir de 2018, a nova regra define pisos de gastos nos setores de educação e saúde; as despesas de cada setor deverão ser superiores às suas respectivas parcelas no montante da execução obrigatória para o exercício de 2017. É possível a alocação de recursos adicionais, desde que seja observado o limite global de gastos.
- Nos três primeiros exercícios de vigência do teto dos gastos, os poderes Legislativo e Judiciário poderão compensar o excesso de despesas primárias em relação aos limites

² Para o cálculo do teto para o exercício de 2017, aplicou-se uma taxa de inflação de 7,2% à base de 2016, para garantir a correspondência aproximada com o orçamento de 2017 que estava para ser votado quando da adoção da emenda.

³ O §11 do artigo 107 estipula que o pagamento dos RAP acumulados até o fim de dezembro de 2015 poderá ser excluído da aplicação do teto de gastos até o excesso de resultado primário em relação à meta.

com redução equivalente no orçamento do Executivo, desde que essa compensação não exceda 0,25% do limite do Poder Executivo.

Figura 1. Cobertura da nova regra de despesas



Fonte: Corpo técnico do FMI. Nota: As proporções utilizadas representam grosso modo a participação de cada tipo de despesa.

18. A nova regra define salvaguardas para garantir seu cumprimento.

- *A priori*, o regime inclui uma nova obrigação de que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesas obrigatórias ou renúncias de receitas (gasto tributário) deverá ser acompanhada de uma estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O regime permite também ao Congresso suspender por até 20 dias e analisar qualquer proposta quando houver suspeita de incompatibilidade com o teto dos gastos.
- *A posteriori*, o novo regime fiscal define uma ampla gama de ajustes de aplicação automática em caso de seu descumprimento. Ficam vedadas a criação de novas despesas obrigatórias, a concessão de aumentos de salários, a contratação de pessoal, a criação ou ampliação de linhas de crédito, programas ou incentivos fiscais, bem como reajustes de despesas obrigatórias acima da variação da inflação.

C. Desafios para a implementação

19. Embora a justificativa para a regra seja clara, o Brasil enfrenta desafios e riscos que podem impedir sua aplicação eficaz. A regra impõe: i) desafios para a política de gastos públicos, uma vez que exige reformas estruturais, maior flexibilidade nos gastos e melhorias nos fundamentos macroeconômicos para que o Brasil colha todos os benefícios; ii) desafios de economia política, uma vez que as partes diretamente interessadas podem resistir às mudanças necessárias no processo orçamentário; e iii) o risco de que o teto acabe por não surtir efeito, devido a mecanismos criativos de evasão.

20. O maior desafio de política para o Brasil será a introdução de reformas estruturais e a redução da rigidez de seus gastos públicos. Conforme indicado na Tabela 3, mesmo com a aprovação da nova proposta de reforma da previdência, o governo terá de realizar ajustes futuros para chegar a um orçamento equilibrado a médio prazo, uma vez que os benefícios financeiros da reforma da previdência não serão imediatamente visíveis. Além disso, até 2020, dada a trajetória das despesas obrigatórias, o governo já projeta que, sem novos ajustes, será difícil preservar a regra de despesas. A menos que se encontre uma maneira de superar a rigidez dos gastos (ver Capítulo III), i) a regra não será cumprida, ou terá que ser modificada; ou então ii) a regra será cumprida, porém à custa do investimento público.

Tabela 3. Projeções de médio prazo para as receitas e despesas primárias do Governo Federal

(Bilhões de reais)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Projeções da receita primária (R)	1152	1227	1313	1396	1484	1569	1660	1748	1840
Projeções da despesa primária (D)	1330	1390	1452	1518	1579	1642	1699	1759	1811
Projeções do resultado primário (R – D)	-178	-163	-140	-122	-95	-72	-39	-11	29
Meta do resultado primário (LDO)	-139	-79	0	0	0	0	0	0	0
Necessidade de consolidação	39	84	140	122	95	72	39	11	-29

Fonte: Instituição Fiscal Independente (IFI).

Nota: A IFI produz suas próprias projeções macrofiscais. Aqui, projeta-se que o crescimento das receitas acompanha o crescimento do PIB nominal, enquanto as despesas acompanham o crescimento da inflação (ou seja, atingem o teto de gastos), na hipótese de realização da reforma da previdência.

21. O cumprimento do teto pode ser difícil sem avanços contínuos no crescimento econômico. De fato, as regras de despesas são especialmente eficientes nos períodos de conjuntura favorável, pois forçam os países a adotar uma política fiscal anticíclica; as receitas crescem, mas as despesas, não. Contudo, em períodos de crescimento econômico baixo ou negativo, as regras de despesas podem limitar a capacidade do governo de utilizar os gastos para injetar um estímulo fiscal na economia, mesmo que temporariamente. Trata-se de um risco para o Brasil, uma vez que a nova regra de despesas não contém uma cláusula de salvaguarda econômica, que definiria condições estritas para a suspensão temporária da regra em situações econômicas extremas e o processo de retorno à regra quando a situação se normalizar.

22. O MF e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) devem ser proativos em preparar todos os atores envolvidos no processo orçamentário para as consequências do teto dos gastos. O projeto do teto foi elaborado com a participação dos mais altos escalões do Poder Executivo, além do Congresso e do Senado. Desde a adoção da regra, pouco se falou sobre a estratégia do Executivo para cumpri-la. Enquanto isso, é possível que os ministérios setoriais não tenham plena consciência do impacto da regra sobre seus recursos nos próximos anos. Isso pode pôr em risco as negociações orçamentárias. Compete aos ministérios da área financeira (Fazenda, Planejamento) e à Presidência a responsabilidade pela maior coordenação com os ministérios setoriais e uma comunicação estratégica mais clara com a sociedade, a fim de aliviar o custo político da consolidação fiscal.

23. A experiência internacional mostra que aqueles com interesse direto no orçamento podem ser naturalmente tentados a buscar maneiras de contornar as regras e seus objetivos. Se o cumprimento da regra se revelar difícil, é possível que haja tentativas de contorná-la ou transformar seu propósito.

- Como foi mostrado na Figura 1, a regra de despesas cobre apenas uma porção limitada dos gastos do setor público não financeiro. O aumento de despesas excluídas do teto ou a criação de novas renúncias de receitas podem prejudicar a disciplina fiscal, mesmo que para todos os efeitos o NRF pareça ser cumprido. É o que ocorreria, sobretudo, se a meta do resultado primário fosse ajustada a cada ano para abrir espaço para tais medidas.
- As regras de despesas, como o teto dos gastos, contribuem mais para a sustentabilidade fiscal quando são usadas em conjunto com outras regras de médio prazo. Não há uma âncora para a dívida de médio prazo, ou meta que complemente as regras atuais. Assim, não há um mecanismo para garantir que a dívida pública do Brasil não aumente em caso de evasão à regra de despesas (como descrito acima). Os tetos para despesas a médio prazo em geral são usados em conjunto com regras sobre o endividamento, como evidencia a experiência internacional (Boxe 1).
- O Tesouro tem sido cuidadoso no monitoramento e na redução do estoque de restos a pagar nos últimos anos. Contudo, ainda que a regra impeça que as dotações ultrapassem o teto de gastos, nada impede que, na etapa de contingenciamento, alguns ministérios acabem com um maior volume de empenhos do que de pagamentos, o que poderia originar atrasos nos pagamentos.

24. São necessárias reformas institucionais e na gestão das finanças públicas em suporte ao teto dos gastos para garantir que ele cumpra seus objetivos. Além da necessidade de ampliar a flexibilidade do orçamento para liberar mais espaço fiscal para políticas discricionárias (Capítulo III), a implementação eficaz da regra dependerá do cumprimento de uma série de condições: definição de processos sólidos de planejamento e alocação de médio prazo (Capítulo IV); integração da nova regra ao processo orçamentário (Capítulo V); e transparência no cumprimento da nova regra (Capítulo VI).

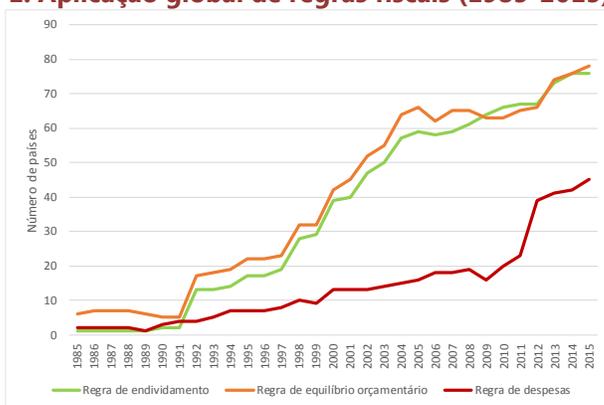
Boxe 1. Experiência internacional na adoção de regras de despesas

A combinação mais comum de regras fiscais é entre regras de endividamento e de equilíbrio orçamentário. Como mostra a figura 1, em 2015 cerca de 80 dos 96 países da base de dados do FMI sobre regras fiscais implantaram uma ou ambas as regras. As regras de despesas tornaram-se mais difundidas desde a crise financeira global de 2008-09, como uma forma complementar de restringir os gastos discricionários e garantir a melhor disciplina fiscal. Em resultado, na maioria dos países as regras de endividamento precederam a aplicação de regras de despesas. Dos 38 países que atualmente aplicam uma regra de despesas e uma regra de endividamento, apenas quatro implementaram primeiro uma regra de despesas antes de adotar uma regra de endividamento numa segunda fase.

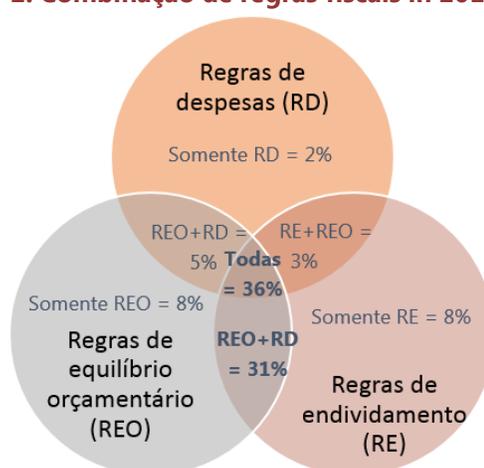
Em geral opta-se por adotar uma regra de despesas em simultâneo a uma regra de endividamento. 84% dos países que aplicam uma regra de despesas adotam também uma regra de endividamento. A figura 2 mostra que 36% de todos os países implementam simultaneamente uma regra de endividamento, uma regra de orçamento equilibrado e uma regra de despesas.

Isso também se aplica aos países que adotam tetos agregados de médio prazo para as despesas. Apenas 24% dos países que definem tetos de médio prazo para as despesas em termos agregados o fazem sem dispor também de uma regra de endividamento.

1. Aplicação global de regras fiscais (1985-2015)



2. Combinação de regras fiscais in 2015



Fonte: FMI, base de dados sobre regras fiscais (2017). A base de dados abrange 96 países.

III. AMPLIAR A FLEXIBILIDADE DO ORÇAMENTO - REDUZIR A RIGIDEZ

A. Fontes de rigidez

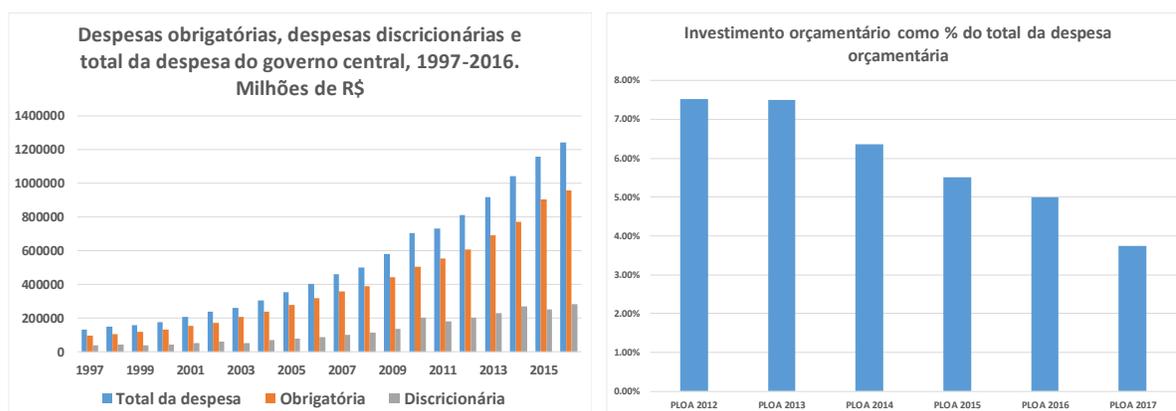
25. Existem três grandes fontes de rigidez nos gastos públicos: a vinculação de receitas, as despesas obrigatórias e as disposições constitucionais sobre indexação. As despesas obrigatórias representavam cerca de 78% do orçamento em 2016 e sua taxa de crescimento é uma decorrência da indexação obrigatória. Assim, resta um espaço limitado para novas políticas. A combinação de crescimento das despesas obrigatórias e receitas limitadas pela recessão

produziu uma queda expressiva do investimento público nos últimos dois anos, seja em termos nominais ou em termos reais.⁴ Por este motivo, reduzir a rigidez do orçamento é crucial não apenas para o cumprimento da nova regra como também para recobrar o espaço para gastos prioritários, entre eles o investimento.

26. Quase 80% das receitas do governo central são vinculadas. O Artigo 212 da Constituição Federal estipula a aplicação mínima obrigatória do equivalente a 18% da receita corrente líquida do governo federal no setor da educação. Além disso, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar no mínimo 25% de suas receitas, incluindo as transferências federais, em educação. Em relação ao financiamento das despesas mínimas na área da saúde, a Constituição determina a aplicação de percentuais crescentes calculados sobre a receita corrente líquida. Esse percentual subiu de 13,2% em 2016 para 15% em 2017. Conforme discutido no Capítulo II, a base de cálculo do piso foi alterada com a introdução da regra de despesas, mas manteve-se a aplicação do piso.

27. Os gastos previdenciários têm exibido uma expansão significativa, e entre 1998 e 2016 sua participação no total das despesas subiu de 35,5% para 41,3%. A expectativa é de que esses gastos aumentem 3,9 pontos percentuais ao ano como parcela do total das despesas do governo, até chegar ao nível de 63% do orçamento total em 2023.⁵ Dois elementos impulsionam o aumento dos gastos previdenciários. O primeiro é o número de beneficiários, que cresce a uma taxa de 3-3,5% ao ano. O segundo é a indexação de cerca de 64% dos pagamentos previdenciários ao salário mínimo.⁶ O reajuste do salário mínimo no Brasil tem como base duas variáveis: a taxa de inflação do ano anterior e a taxa de crescimento econômico real nos dois anos anteriores. O aumento do salário mínimo pela taxa de inflação ou uma taxa que preserve o poder aquisitivo é uma norma constitucional, mas o reajuste pela taxa de crescimento do PIB real é regido por leis.

Figura 2. Despesas obrigatórias e discricionárias e investimento



Fonte: Resultado Fiscal do Governo Central.

⁴ Entre 2013 e 2016 as receitas do governo central cresceram 11,5% enquanto a inflação dos salários nesse período combinado foi de 26,3%.

⁵ Instituição Fiscal Independente, Relatório de Acompanhamento Fiscal, março de 2017, nº 2.

⁶ Instituição Fiscal Independente, Relatório de Acompanhamento Fiscal, op. cit.

28. O uso da inflação como referência para as negociações salariais e a progressão automática resultaram no aumento significativo da remuneração do funcionalismo público. No período de 2013-2016, a taxa de crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais correspondeu a 2,2 vezes a taxa de crescimento do total da receita. O governo e os sindicatos do setor público concordaram com um aumento salarial de 5,5% no período 2017-2019. Além disso, a progressão automática de carreira gera um aumento de 3% ao ano nos salários agregados. Assim, a previsão para os próximos dois anos é de um aumento de 8,5% nas despesas com pessoal.

29. Como resultado da sempre crescente rigidez do orçamento, é cada vez mais difícil cumprir as regras fiscais sem pôr em risco o investimento público. Para cumprir sua meta do resultado primário, o governo muitas vezes efetua ajustes das despesas no meio do exercício. Dada a magnitude das despesas obrigatórias, não há muita margem de manobra nessa área, e o foco recai no ajuste dos gastos discricionários, sobretudo o investimento público. O investimento público planejado, como parcela das despesas totais previstas no PLOA, caiu pela metade entre 2013 e 2017 (Figura 2), com um efeito ainda mais pronunciado durante a execução do orçamento.

30. O governo tem recorrido a um mecanismo para aumentar a flexibilidade: a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em 1994, foi aplicada a primeira reação orçamentária ao problema da vinculação excessiva. Para ajudar o Plano Real a estabilizar a economia, foi lançado um Fundo Social de Emergência, custeado pela liberação financeira de 20% das receitas vinculadas. Em 2000 o fundo recebeu a denominação de DRU. A maior parte dos recursos da DRU provém de contribuições sociais e esses recursos são atribuídos de forma discricionária como fontes de financiamento de despesas decididas pelo MF.

31. O governo precisa de mais opções para reduzir a rigidez, uma vez que os fatores demográficos e estruturais que movem alguns programas chaves exigirão uma trajetória decrescente das despesas reais. Quando se considera o teto dos gastos à luz das extensas fórmulas obrigatórias e legislativas dos programas de gastos, conclui-se que, mesmo a curto prazo, o cumprimento do teto exige a criação de espaço fiscal por intermédio de uma variedade de medidas de políticas.

B. Melhorar a eficiência dos gastos

32. A motivação para se criar espaço fiscal adicional vai muito além da necessidade de cumprir com o teto dos gastos. Algumas áreas altamente prioritárias — em especial o investimento público, com suas repercussões em geral positivas — tem encolhido devido ao crescimento das despesas obrigatórias ou às exigências da lei. Ampliar a flexibilidade do orçamento através da eficiência dos gastos é uma maneira de dar ao governo mais espaço e mais liberdade para custear as atuais prioridades nacionais.

33. Exercer uma pressão constante sobre o crescimento dos gastos do setor público traria benefícios mais amplos. A análise regular e abrangente dos programas para garantir que realizem seus objetivos provavelmente produziria melhores resultados em termos de economia e qualidade na prestação de serviços públicos, mesmo que os recursos poupados graças a essa análise fossem reinvestidos, como provavelmente seriam, nas áreas de saúde e educação.

34. O presente relatório não pretende examinar o alcance ou os méritos de grandes opções de reformas, e sim oferecer algumas sugestões gerais sobre mecanismos auxiliares ligados ao ciclo do orçamento. Tais sugestões podem contribuir para resultados rápidos, mais garantidos e, reconhecidamente, mais modestos do que as profundas reformas estruturais que são necessárias.

Exame de despesas obrigatórias e práticas de indexação

- Uma abordagem gradativa, porém importante, para aumentar a flexibilidade poderia ser a redução da taxa de crescimento de algumas despesas obrigatórias ou da indexação de despesas imposta por lei, sem extrapolar os limites fixados na Constituição.
- Os principais itens afetados por esta medida poderiam ser o reajuste anual do salário mínimo e dos salários dos servidores públicos. O uso de fatores de correção menores poderia produzir uma poupança significativa com o tempo.
- Um processo liderado por um órgão central para analisar outras áreas de despesas obrigatórias ou impostas por lei ajudaria a identificar outras áreas em que poderiam ser feitos outros ajustes graduais (exemplo: os subsídios).

Exame de despesas ligadas ao processo orçamentário

- O exame de despesas em geral se refere aos processos instituídos pelos governos para alcançar metas explícitas de economia que os ministérios ou programas pertinentes terão de apresentar no processo orçamentário.
- Por exemplo, o Reino Unido iniciou uma série de exames contínuos (por exemplo, a cada dois ou três anos) que contribuíram para reduzir a relação despesas/PIB em cinco pontos percentuais em cinco anos, com novas propostas de reduções ao longo do período das estimativas prospectivas.
- Se não houver margem para mudar o que já está decidido, as metas de economia podem ser mais modestas, e podem ser usadas para criar espaço fiscal ou para abrir espaço para novas prioridades.
- O exame de despesas implica a análise periódica do cenário-base ou das despesas recorrentes de cada ministério, para avaliar se os resultados desejados estão sendo atingidos.
- Esses exames podem ser liderados pelos ministérios setoriais, que são solicitados a identificar suas opções preferidas de economia dentro de uma seleção específica (o alinhamento dos incentivos é melhor se o nível de ambição for modesto e se o ministério puder reinvestir em novas prioridades); podem também ser liderados por um órgão central, que é normalmente o modelo para exercícios mais amplos ou mais focados num tema (por exemplo, reduzir o tamanho do governo).

Exame de gastos tributários, cláusulas de caducidade, metodologia dois-em-um

- O uso extensivo de renúncias de receitas (gasto tributário) em muitos países apresenta algumas outras opções para recuperar algum espaço fiscal. Além disso, conforme observado no Capítulo II, em alguns países as renúncias de receitas têm sido utilizadas como uma forma de contornar as regras de despesas.
- Um exame abrangente das renúncias de receitas (como o que está a ser proposto, com a criação de um comitê no MF para conduzi-lo) poderia considerar a possibilidade de reduzir ou eliminar gradualmente as concessões sem nenhum embasamento jurídico, ou que já não servem mais ao propósito para o qual foram criadas.
- Outros mecanismos gerais de política podem ajudar a conter o crescimento e o alcance das renúncias de receitas. São eles: uma regra de que todas as renúncias sejam submetidas a exames regulares, ou mesmo a um prazo de validade fixo (cláusula de caducidade). Em alguns casos, as regras impedem a introdução de novas renúncias sem que se eliminem um ou mais gastos com o mesmo nível de custos (compensações).
- Parte do espaço criado por este exercício poderia ser canalizado para facilitar a realização de reformas tributárias mais amplas que melhorem a eficiência global e a competitividade do regime tributário.

Dividendos de eficiência

- Alguns governos optaram pela aplicação de restrições gerais ao crescimento das despesas operacionais dos ministérios, ficando a cargo de cada ministério definir a melhor abordagem para economizar recursos.
- Um exemplo desse mecanismo seria uma ligeira redução anual do crescimento dos fundos de custeio dos ministérios (por exemplo, 0,5% abaixo do que seria o fator de correção das despesas operacionais).
- O nível do fator de eficiência é essencialmente arbitrário, mas pode ser definido com base em outros fatores, como na expectativa razoável de melhorias na produtividade anual, declínio gradativo do número de funcionários, ou algum grau de limitação dos salários de modo geral, conforme discutido acima.
- Esses mecanismos podem ser úteis para a mudança gradual de comportamentos e de culturas, rumo à melhoria contínua; se, porém, forem empregados em excesso ou por um período muito prolongado, podem ter consequências indesejáveis para os ministérios menores ou aqueles com orçamentos menos flexíveis.

35. Um esforço conjunto com a SOF, a cooperação ativa com os ministérios pertinentes e o envolvimento de peritos externos são elementos que contribuiriam para facilitar o processo de exame das despesas, juntamente com a autoridade da Presidência da República em instituir metas iniciais de economia. As opções de políticas e a poupança gerada por esses processos devem ser explicitadas aos ministérios no início do processo

orçamentário, como um elemento crítico para determinar o cumprimento da regra de despesas e o espaço disponível para outras prioridades.

C. Recomendações

36. As recomendações listadas a seguir são apresentadas em mais detalhes no plano de ação (Anexo 1).

Reduzir a rigidez e aumentar a eficiência dos gastos

- O MF deve iniciar um exame das despesas obrigatórias e práticas de indexação.
 - Deve-se começar por priorizar o exame das despesas obrigatórias e práticas de indexação acima dos limites definidos na Constituição.
 - Outras alterações às leis e normas, para remover a indexação dos gastos, poderiam ser implementadas em paralelo ao orçamento de 2018.
- O SOF e o MF devem definir e coordenar um conjunto de processos de política que ampliem progressivamente a flexibilidade do orçamento, com os seguintes elementos:
 - Revisões de despesas ligadas ao processo orçamentário, com metas específicas de economia para os ministérios e/ou programas grandes e em rápida expansão;
 - Revisões de todas as renúncias de receitas para avaliar a margem para a redução ou eliminação progressiva de determinadas renúncias, a introdução de cláusulas de caducidade e/ou a aplicação de regras de compensação; e
 - Aplicação de dividendos de eficiência às despesas operacionais dos ministérios.
- As projeções de médio prazo das despesas com pessoal do setor público devem ser fortalecidas. Além disso, deve-se introduzir práticas de *benchmarking* e comparações periódicas dos salários dos setores público e privado.
 - Pode-se definir os termos de referência para um relatório independente sobre a remuneração do setor público. As recomendações do relatório poderiam ser submetidas ao governo para aprovação, seguidas da promulgação de leis conforme necessário.

IV. REFORÇAR A GESTÃO FISCAL E ORÇAMENTÁRIA A MÉDIO PRAZO

A. Quadros de médio prazo

37. Há fortes razões para empregar quadros fiscais que desloquem o debate fiscal para o médio prazo, ainda mais na presença de regras fiscais. A maioria das políticas públicas tem

implicações que perduram por muitos anos. Restringir o processo decisório ao calendário anual conduz a alocações orçamentárias incrementais que são norteadas por uma visão imediatista, sem buscar o uso ótimo dos recursos públicos. Adotar uma abordagem mais estratégica e voltada para o futuro na tomada de decisões sobre prioridades e objetivos de política fiscal contribui para um processo orçamentário de melhor qualidade. No caso das regras fiscais, seu cumprimento exige um esforço de planejamento a médio prazo. Os quadros de médio prazo são um elemento necessário para apoiar a implementação de regras fiscais.

38. Existem diferentes tipos de quadros de despesas de médio prazo, dependendo do nível de detalhes do planejamento plurianual de despesas. Os quadros de médio prazo são conjuntos de arranjos institucionais no processo orçamentário que regem a exigência de apresentação de determinadas informações de médio prazo a intervalos específicos e os procedimentos para efetuar projeções plurianuais e os planos de receitas e despesas, bem como obrigações de definir limites numéricos para a despesa além do horizonte do orçamento anual. Normalmente abrangem períodos de três a cinco anos, incluindo o exercício orçamentário.

- *O quadro fiscal de médio prazo (QFMP)* define metas fiscais agregadas (receita, despesa, resultado, dívida) e limites gerais para as despesas compatíveis com a disponibilidade de recursos a médio prazo.
- *O quadro orçamentário de médio prazo (QOMP)* acrescenta ao QFMP a priorização estratégica da despesa por setor, ministério e/ou programa. Esse processo pode ser inteiramente “de cima para baixo” (o órgão financeiro central fixa os tetos de despesas para os órgãos executores) ou embasado em informações “de baixo para cima” (os órgãos executores fornecem sua própria visão acerca da alocação de recursos).
- *O quadro de desempenho de médio prazo* acrescenta uma dimensão de desempenho ao QOMP. Ele liga o orçamento a indicadores, metas e resultados de médio prazo.

É importante notar que o quadro de médio prazo não é apenas um instrumento técnico concebido para a projeção dos agregados fiscais a médio prazo; trata-se, sobretudo, de um marco institucional para definir objetivos fiscais plurianuais e garantir que sejam observados na formulação, aprovação e execução do orçamento. A Figura 4 ilustra como o quadro de médio prazo está vinculado ao quadro mais amplo do orçamento e das finanças públicas.

39. O Brasil desenvolveu diversos instrumentos de médio prazo ao longo dos anos, mas eles não são completos ou coordenados o suficiente para constituir um quadro de médio prazo.

- *O Plano Plurianual (PPA)*, publicado durante o primeiro ano de um novo governo, define as principais metas estratégicas e programas do governo federal para um período de quatro anos. Inclui um cenário macrofiscal pormenorizado e uma estimativa geral dos recursos alocados a cada atividade ou projeto nesses quatro anos. Na prática, porém, o PPA se apoia em pressupostos otimistas sobre a disponibilidade de recursos e a

capacidade de implementação e, por isso, não proporciona uma âncora de políticas para o processo orçamentário.

- O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um processo de priorização dos projetos de investimento a médio prazo. Ele foi bem-sucedido em definir as prioridades de investimentos estratégicos e em alocar espaço para projetos. Nos últimos anos, porém, devido à desaceleração da atividade econômica, os gastos no âmbito do PAC foram reduzidos para que se cumprissem as metas do resultado primário.

Figura 3. Como os quadros de médio prazo se encaixam no quadro fiscal mais amplo



Fonte: Corpo técnico do FMI.

- A elaboração do orçamento anual tem como base a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) submetida todos os anos ao Congresso. A LDO contém pressupostos econômicos, metas fiscais para o resultado primário, níveis de endividamento e projeções de receitas para o exercício do orçamento e os dois exercícios seguintes.

O PPA e a LDO contêm elementos de um QFMP, mas o PPA não se baseia num cenário macrofiscal realista e não orienta o processo orçamentário, e a LDO não fornece muitas informações sobre as projeções e as escolhas de políticas necessárias para cumprir as metas fiscais. Nenhum desses documentos constitui um QOMP, pois eles não apresentam estimativas de despesas por programa ou ministério.

40. É importante para o Brasil desenvolver um QFMP completo para apoiar a implementação da nova regra, partindo das iniciativas existentes. A nova regra de despesas pretende ser uma restrição vinculante plurianual que orientará todos os aspectos do planejamento, elaboração e execução do orçamento. Um QFMP não se resume a projeções plurianuais; remete também aos princípios, objetivos, regras, metas e práticas (formais ou informais) que instilam disciplina e transparência na política fiscal e no planejamento do orçamento.

41. No Brasil, a construção de um QFMP implicará o fortalecimento das projeções macroeconômicas e o desenvolvimento de uma EFMP para orientar o processo orçamentário. Essa iniciativa importante precisa ser prontamente efetivada; simultaneamente, e com base no trabalho existente, deve-se desenvolver um QOMP.

42. Este capítulo descreve as principais etapas recomendadas para o caso do Brasil. Nas próximas seções, discute-se o que o país deve fazer para aumentar a confiabilidade dos seus processos de projeções macrofiscais (B); implementar um QFMP completo, com projeções de médio prazo mais críveis e uma EFMP capaz de equacionar o debate sobre o orçamento e orientar o processo orçamentário (C), e tomar medidas imediatas para a implementação de um QOMP (D).

B. Fortalecimento das projeções e processos macrofiscais

43. A implementação eficaz de quadros de médio prazo exige que eles sejam ancorados em projeções macrofiscais sólidas. Quando o governo dispõe de projeções confiáveis, ele pode considerar se as metas fiscais definidas pelo QFMP são realistas, avaliar o espaço fiscal disponível e alocar recursos a médio prazo com credibilidade. Esta seção apresenta uma série de recomendações para que o Brasil aprimore seus processos de projeções macrofiscais de curto e médio prazo.

Projeções macroeconômicas

44. A Secretaria de Política Econômica (SPE), no âmbito do MF, é responsável pelas projeções macroeconômicas subjacentes a todos os documentos orçamentários e financeiros. Cabe à SPE manter os modelos de projeções macroeconômicas, alguns dos quais estão em uso há quinze anos. Os modelos são empregados principalmente no contexto do ano corrente e do exercício financeiro em vigor. As projeções para os exercícios subsequentes baseiam-se em métodos mais simples de extrapolação. As projeções macroeconômicas para o ano corrente são atualizadas a cada dois meses para incorporar as novas projeções de receitas e metas de despesas definidas nos relatórios bimestrais de execução. As projeções macroeconômicas para o exercício financeiro em vigor e exercícios subsequentes são finalizadas em abril para inclusão no PLDO, e posteriormente revistas para fins do PLOA.

45. O viés otimista que emergiu nas projeções macroeconômicas dos últimos anos aponta para a necessidade de melhorias no modelo de projeção. Entre 2011 e 2015, o desvio médio entre as projeções de crescimento do PIB real um ano à frente e os resultados efetivos foi

sistematicamente negativo, chegando a -3,9 pontos percentuais em média nesse período (contra -0,7 ponto percentual entre 2001 e 2010). Embora isso reflita em parte a gravidade inesperada da desaceleração econômica, também é reflexo de um viés otimista em relação às projeções do mercado. Existe a possibilidade de que esse viés recente seja fruto de especificações desatualizadas do modelo. Deve-se efetuar uma análise mais aprofundada das explicações para os erros de projeção nos últimos anos, a fim de identificar as possíveis fontes desse viés. A conciliação *a posteriori* entre as projeções e os resultados deve também ser publicada, possivelmente na Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA, a fim de reforçar a credibilidade das projeções.

46. Uma seleção mais variada de indicadores macroeconômicos projetados, abrangendo períodos mais longos, deve ser partilhada com o Poder Executivo e divulgada ao público. Um número limitado de indicadores macroeconômicos é comunicado aos órgãos responsáveis pelas projeções fiscais e orçamentárias (Tesouro, Secretaria da Receita Federal, SOF): crescimento do PIB real, deflator do PIB, inflação, salários, folha de pagamento e consumo de uma seleção de produtos (como cigarros e veículos). O desdobramento das projeções de crescimento do PIB entre demanda e oferta, por exemplo, não é enviado a qualquer órgão ou unidade ou divulgado ao público. A divulgação dessas projeções (desde que confiáveis) para o exercício financeiro em vigor e exercícios subsequentes poderia contribuir para explicar as projeções relativas a indicadores mais agregados, para buscar novos modelos de projeção de receitas e para apoiar o melhor direcionamento das decisões de política fiscal.

Interligações macrofiscais

47. A análise das interligações macrofiscais é especialmente importante no contexto da consolidação. Nem todas as medidas de consolidação fiscal têm o mesmo impacto macroeconômico. Em geral considera-se, por exemplo, que a elevação dos impostos tem um impacto mais negativo no crescimento econômico do que os cortes de gastos. Contudo, nem todos os cortes de gastos são equivalentes: uma redução do investimento público pode ter um efeito em cascata sobre o crescimento e a produtividade, enquanto o efeito macroeconômico da extinção de um programa ineficiente talvez seja nulo. O efeito macroeconômico de novas políticas fiscais, já decididas ou planejadas, deve ser cuidadosamente estudado no momento da decisão. Um corte de despesas imprudente que tenha um impacto negativo sobre o PIB pode resultar na diminuição de receitas tributárias e, conseqüentemente, na necessidade de medidas adicionais para cumprir a meta do resultado primário.

48. Atualmente, as interligações macrofiscais não são levadas em conta nas projeções macroeconômicas no Brasil. À exceção de alguns estudos isolados da SPE sobre o impacto macroeconômico de ideias para novas medidas, não há um mecanismo estruturado para garantir que o efeito econômico de novas políticas fiscais esteja refletido nos indicadores macroeconômicos produzidos pela SPE e, por conseqüência, nas projeções de receitas e despesas.

49. A SPE deve ampliar progressivamente o modelo macroeconômico existente para incorporar essas interligações. Isso envolve etapas como a análise sistemática do impacto macroeconômico de novas medidas de política fiscal, com base em simulações macroeconômicas, e a estimação das principais elasticidades dos indicadores macroeconômicos a uma mudança no ambiente fiscal. A SPE deve também ser convidada a integrar o comitê técnico proposto (ver Capítulo 4C), para que o impacto macroeconômico da estratégia fiscal seja sistematicamente integrado ao debate.

50. Em última análise, deve-se instituir um processo iterativo de projeção entre as esferas macroeconômica e fiscal, para a plena integração das interligações macrofiscais nas projeções. Atualmente, quando os analistas fiscais recebem as projeções macroeconômicas, têm apenas alguns dias para absorvê-las. Um processo mais longo, de preferência por algumas semanas, com várias idas e vindas entre as projeções macroeconômicas produzidas pela SPE e as projeções fiscais/orçamentárias produzidas pelo MF e a SOF, garantiria que as interações entre o setor real e o setor fiscal fossem previsíveis e levadas em consideração.⁷

Projeção de receitas

51. A tarefa de projeção de receitas cabe principalmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o órgão encarregado da política tributária e da arrecadação. A RFB efetua as projeções de todos os itens de receitas tributárias e aduaneiras que lhe compete arrecadar (ou seja, quase dois terços do total da receita federal não financeira).⁸ Para cada tipo de receita tributária ou aduaneira, a RFB aplica o indicador macroeconômico que considera mais apropriado à base do item de receita. O impacto de novas medidas de política é então acrescentado aos totais. Dependendo da medida, a RFB pode executar extrapolações simples ou utilizar microssimulações com base em informações tributárias individualizadas. Cabe também à RFB avaliar o impacto das renúncias de receitas. Os principais exercícios de projeção são concluídos antes do PLDO e do PLOA. As projeções para o exercício em vigor são revistas antes da emissão dos relatórios bimestrais de execução, com base na arrecadação observada nos primeiros meses do ano.

52. O aperfeiçoamento dos métodos de projeção de receitas da RFB poderia ajudar a reforçar a credibilidade das projeções anuais. Nos últimos anos, os erros de projeção de receitas foram significativos, sobretudo devido à desaceleração econômica.⁹ Para reforçar suas atuais metodologias de projeção:

- *A RFB deve identificar os indicadores macroeconômicos que gostaria de utilizar como primeira opção de pressupostos para suas projeções de receitas, e comunicar tal fato à SPE.*

⁷ São usados processos iterativos nas previsões macrofiscais de muitos países, como Estados Unidos, Austrália e França. Para mais informações sobre o processo iterativo empregado nas previsões fiscais, consulte, por exemplo, Leal et al., *Fiscal Forecasting – Lessons from the Literature and Challenges*, Working Paper No 843, Banco Central Europeu.

⁸ As receitas não administrativas, como dividendos, concessões ou vendas de ativos, são projetadas pelo Tesouro.

⁹ Os ajustes para mais introduzidos pelo Congresso durante o processo de aprovação do orçamento também contribuíram para esses desvios.

A escolha dessa primeira melhor opção de indicadores deve ter como base a análise de dados históricos sobre a arrecadação. Em alguns casos, a SPE seria capaz de suprir esses dados, mas em outros casos não, seja porque o indicador não faz parte do modelo, porque a SPE não tem uma projeção, ou porque sua projeção não é confiável. Para certos indicadores, poderiam ser usadas outras fontes sem ser a SPE, desde que isso seja feito de forma transparente.

- *A RFB deve avaliar o impacto das principais medidas tributárias e aduaneiras decididas nos dez últimos anos para diferenciá-lo da evolução natural dos impostos, e também para reexaminar os custos e resultados de políticas passadas e refletir sobre possíveis alterações nas políticas no futuro.*
- *A RFB deve conduzir análises detalhadas dos erros de projeção, para diferenciar entre os erros que decorrem do indicador macroeconômico empregado na projeção (que é de responsabilidade da SPE) e todos os demais, inclusive erros na estimação do impacto de novas medidas e variações na arrecadação, etc. Todas as revisões nas projeções apresentadas nos relatórios bimestrais de execução devem ser explicadas ao público.*

53. Outros interessados diretos no processo orçamentário e fiscal devem estar mais envolvidos no processo de projeção das receitas, para que o orçamento se beneficie de diferentes fontes de experiência. Os conhecimentos detalhados da RFB no plano micro sobre a receita arrecadada trazem benefícios para suas projeções, enquanto a perícia do Tesouro seria mais talhada para uma análise econométrica das projeções, mais voltada para o plano macro. A SOF também poderia se pronunciar sobre as receitas que alimentam o orçamento e sobre os mecanismos de distribuição e vinculação. A discussão das projeções e seus pressupostos subjacentes, durante uma reunião anual que antecederesse a finalização do PLOA, poderia ser útil para estruturar o intercâmbio de informação entre os diferentes órgãos e traçar um roteiro para o orçamento. A reunião resultaria em decisões a serem tomadas pelo MF sobre as projeções que ao final do processo serão propostas na lei do orçamento.

C. Implementação de um quadro fiscal de médio prazo: reforçar as projeções de médio prazo e desenvolver uma estratégia fiscal

54. A nova regra plurianual de despesas exige o desenvolvimento de um QFMP, o aperfeiçoamento das projeções de médio prazo e o desenvolvimento de uma estratégia fiscal para orientar o processo orçamentário. A nova regra pretende ser uma restrição vinculante plurianual que, em última análise, orientará todos os aspectos do planejamento, elaboração e execução do orçamento. Assim, esses aspectos preliminares do QFMP teriam a ganhar com um maior desenvolvimento e a adoção de uma orientação mais voltada para o médio prazo, com a inclusão dos objetivos fiscais, estratégia fiscal, postura fiscal e prioridades associadas de políticas públicas. Essas iniciativas exigem também melhorias na coordenação entre todas as áreas do governo.

Projeções fiscais de médio prazo

55. São necessárias ferramentas para apoiar a tomada de decisões estratégicas, como por exemplo metodologias de projeção de agregados fiscais. As projeções de agregados fiscais — estimativas de médio a longo prazo de receitas, despesas, resultado e dívida — podem ajudar a esclarecer as implicações fiscais das atuais configurações das políticas e do conjunto mais amplo de riscos e pressões para a sustentabilidade fiscal. Essas ferramentas analíticas de cima para baixo podem ajudar as autoridades decisórias a compreender melhor os efeitos fiscais de mais longo prazo das tendências estruturais ou demográficas subjacentes.

56. O Tesouro deve continuar a ser o principal responsável pelas projeções fiscais de médio prazo. Quanto mais amplo o horizonte temporal, maiores as incertezas macrofiscais. O Tesouro tem a perícia e experiência técnica para produzir essas projeções de médio prazo. Em especial no caso das receitas, as projeções de médio prazo dependem menos de dados sobre a arrecadação e muito mais de projeções macroeconômicas; assim, a responsabilidade por essas projeções poderia ser atribuída principalmente ao Tesouro e não à RFB (embora esta poderia contribuir com informações úteis sobre medidas ou tendências em termos de arrecadação).

57. O Tesouro deve construir uma ferramenta de projeção de médio prazo voltada para a análise ágil do espaço fiscal disponível. Essa ferramenta, usada e mantida pela Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, seria empregada na tomada de decisões de política fiscal. Ela permitiria a discussão de diferentes cenários macrofiscais antes que as decisões fossem tomadas. O Tesouro está atualmente aprimorando suas projeções fiscais de médio prazo. Do lado da receita, em especial, a Subsecretaria está trabalhando num modelo simplificado de projeção de receitas com base em avaliações econométricas das elasticidades tributárias em relação ao PIB. Poderia ser desenvolvido um trabalho semelhante do lado da despesa, para os itens mais rígidos. Todavia, esta ferramenta não excluiria a necessidade de: i) análises macrofiscais mais detalhadas por outras unidades ou áreas, com base em várias outras ferramentas, como simulações macro e micro; e ii) uma avaliação completa da sustentabilidade da dívida e do espaço fiscal.¹⁰

Objetivos fiscais de médio prazo

58. Mesmo o objetivo fiscal tradicional do Brasil, a meta do resultado primário, poderia ser fortalecido por mecanismos de compromisso mais sólidos a médio prazo. Os mecanismos de compromisso se referem à medida em que o governo em exercício realmente é obrigado a cumprir suas metas fiscais. Por exemplo, enquanto o compromisso com a meta do resultado primário dentro do ano parece ser forte (na ausência de choques externos significativos), a meta é fixada apenas para o exercício em vigor, e sua evolução nos próximos exercícios é apenas indicativa. Sendo assim, ela não representa uma declaração inequívoca do ritmo desejado de consolidação fiscal ou da trajetória de endividamento daí resultante. Convém dispor de diretrizes prospectivas mais claras em uma ou ambas as áreas.

¹⁰ Para mais informações sobre a avaliação do espaço fiscal, conforme recomendado pelo FMI, consulte *Assessing Fiscal Space – an Initial Consistent Set of Considerations*, IMF Policy Paper, junho de 2016.

59. Uma âncora de endividamento de médio prazo complementar a regra de despesas. Uma âncora de endividamento ajudaria a orientar a política fiscal e a regra de despesas. Ela tornaria mais claro o caminho para a estabilização da dívida e apoiaria os esforços de sustentabilidade fiscal. A LRF permite a definição de uma meta para a dívida do governo federal; na prática, porém, só são definidas metas para os entes subnacionais. Um prolongamento do quadro envolveria a exigência de identificação (sintética ou pormenorizada) pelo governo das medidas de política tomadas para garantir que os resultados fiscais sejam compatíveis com a sua estratégia.

Declaração de estratégia fiscal de médio prazo

60. A publicação regular de uma DEF de médio prazo no início do ciclo do orçamento anual ajudaria a reunir, de forma mais integrada, os elementos do QFMP do Brasil. Um dos principais benefícios seria o reforço do alinhamento estratégico entre a política fiscal e o processo orçamentário, com a antecipação de decisões importantes para orientar o processo mais detalhado. De início, a DEF poderia ser apresentada como um pronunciamento ao Congresso pelo Ministro da Fazenda, que transmitisse claramente os principais objetivos fiscais do governo. A DEF incluiria um conjunto mais detalhado de metas fiscais plurianuais (indicativas), projeções e pressupostos econômicos; proporcionaria uma avaliação transparente e pormenorizada da evolução econômica recente, projeções de receitas e resultados; e examinaria os principais riscos fiscais e cenários alternativos.

61. Há várias escolhas a serem feitas sobre o que incluir numa DEF e qual deve ser sua forma. A proposta da missão é que, a princípio, a DEF seja um instrumento não-legislativo que acompanhe o PLDO. Deve ser reproduzida, ou atualizada conforme necessário, antes da introdução da Lei Orçamentária Anual. Neste formato, poderia se tornar um eixo fundamental da documentação do orçamento, sem adquirir caráter legislativo próprio ou exigir aprovação ou emenda parlamentar. O Boxe 2 apresenta um relato das experiências de Austrália e Nova Zelândia, e o Anexo 2 contém uma proposta detalhada do escopo da DEF para o Brasil.

Melhorar a coordenação e a governança

62. Poderiam também ser considerados outros aspectos do QFMP relacionados à governança e à divulgação de dados. Em especial, poderia ser dada maior importância ao papel dos ministérios responsáveis pelo enquadramento da estratégia fiscal, à determinação do espaço orçamentário e à definição de prioridades, um trabalho que seria embasado nas sólidas competências técnicas dos respectivos ministérios. A coordenação estratégica dos temas macroeconômicos, fiscais e orçamentários poderia ser supervisionada por um Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais, composto pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento e o Chefe da Casa Civil da Presidência da República (Figura 4). A experiência da Malásia com um Comitê de Política Fiscal é relatada no Boxe 3.

Boxe 2. Estratégias fiscais: Os casos de Austrália e Nova Zelândia

A estratégia fiscal do governo da Austrália é publicada no *Budget Paper No. 1* no mês de maio. O documento *Fiscal Strategy and Outlook (Statement No. 3)* registra a estratégia, presta informações sobre os principais agregados fiscais (resultados x projeções e projeções para até 10 anos), e faz a conciliação das alterações nos agregados fiscais desde o orçamento anterior. Outras declarações que constam do *Budget Paper No. 1* fazem um relato detalhado das metas e objetivos do orçamento anual; sintetizam as perspectivas, projeções e pressupostos macroeconômicos; apresentam estimativas pormenorizadas das receitas, despesas e investimentos; e avaliam o desempenho das projeções, cenários fiscais alternativos e riscos.

O relatório de política fiscal da Nova Zelândia é publicado em maio e a declaração de política orçamentária em dezembro. O relatório anuncia as metas do governo, comunica quais são os parâmetros fiscais, explica qual é o contexto econômico e as prioridades fiscais, apresenta o desempenho fiscal passado e também projeções. A declaração anuncia os planos do governo e as metas e prioridades do orçamento. Inclui também projeções fiscais. Ambos compartilham uma análise das intenções fiscais a curto prazo e os objetivos fiscais a longo prazo. As intenções fiscais a curto prazo incluídas no relatório são comparadas com aquelas relatadas na declaração anterior. De maneira análoga, a declaração analisa as intenções fiscais de curto prazo e faz uma comparação com aquelas incluídas no relatório anterior. Essa estratégia de comunicação possibilita a continuidade e salienta o compromisso do governo com políticas fiscais sólidas.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

Boxe 3. O Comitê de Política Fiscal da Malásia

O Comitê de Política Fiscal (COPOF) da Malásia foi instituído em 2013 como o comitê primordial de gestão das finanças públicas do país. Seu objetivo é fortalecer as finanças públicas e garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica a longo prazo. O comitê é presidido pelo Primeiro Ministro da Malásia.

O mandato do COPOF inclui:

- O endosso das linhas de orientação para a formulação de uma política fiscal e de uma estratégia sólidas;
- A aprovação da EFMP da Malásia;
- A análise do desempenho fiscal e a evolução no cumprimento das metas fiscais;
- O endosso de políticas para cumprir as metas fiscais e gerir os riscos fiscais; e
- A garantia do alinhamento entre ministérios e órgãos no que toca à disciplina fiscal e à conformidade.

O COPOF é apoiado por um secretariado na Divisão Fiscal e Econômica do Tesouro, que coordena o desenvolvimento do QFMP e da EFMP; a produção de projeções, parâmetros e projeções macrofiscais; a ligação com outros órgãos do governo; e estudos periódicos sobre as tendências fiscais e os fatores que impulsionam as despesas e receitas a longo prazo.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

63. Um Comitê Técnico permanente de servidores, para assessorar o Comitê Fiscal, possibilitaria a melhor coordenação e contribuiria para o bom funcionamento do processo orçamentário. Esse comitê seria liderado pela função de planejamento fiscal estratégico, com a participação das funções macroeconômica e orçamentária, e com a colaboração de outras áreas,

como serviços da receita e dívida, conforme necessário. A imparcialidade dos insumos técnicos — sobretudo quando se referem a pressupostos macroeconômicos ou projeções fiscais — é fundamental, e deve ser diligentemente protegida. A divulgação de relatórios regulares sobre os resultados fiscais em comparação às projeções iniciais serviria como um reforço positivo.

Figura 4. Visão geral da proposta de mecanismos de coordenação e responsabilidades



64. O Brasil deve buscar formalizar outros aspectos de seu QFMP com o tempo.

A exigência de produzir e atualizar a DEF e de emitir relatórios sobre sua evolução poderia, no futuro, tornar-se um componente formal da LRF. No mesmo espírito, poderá ser considerada toda uma série de possíveis metas adicionais ou indicadores complementares informais para aferir os progressos.

D. Introdução de um quadro orçamentário de médio prazo: alinhar as prioridades dentro de teto plurianual de gastos

65. Medidas adotadas para desenvolver uma abordagem de médio prazo à formulação do orçamento complementar e apoiar a tomada de decisões estratégicas à luz da nova regra de despesas. O QFMP consiste num conjunto de ferramentas de cima para baixo que ajudam a orientar a política fiscal e o planejamento do orçamento; já o foco do QOMP é o desenvolvimento dos processos e informações necessárias para garantir que os orçamentos anuais permaneçam alinhados com a trajetória fiscal esperada para os próximos anos. O QOMP se refere à produção de informações financeiras plurianuais (estimativas prospectivas) em momentos específicos do ciclo orçamentário, as quais são revistas formalmente em base móvel a cada atualização do orçamento.

66. O QOMP pode ajudar a transformar a natureza do processo decisório do orçamento. Um aspecto chave para isso é a introdução de diversos pontos de decisão estratégicos no processo orçamentário (para garantir o espaço fiscal e a priorização correta) e a fixação de tetos para despesas no início do processo. Esse grupo de questões é discutido adiante e no Capítulo V.

67. O QOMP orienta a preparação de projeções de despesas, receitas e investimentos de baixo para cima. Pode contribuir para uma focalização mais precisa na realocação e eficiência da despesa a partir de uma orientação plurianual. As projeções plurianuais de baixo para cima podem ser consolidadas para formular estimativas de maior qualidade sobre as principais variáveis, as quais podem ser conciliadas com estimativas anteriores, e podem também contribuir para melhorar a exatidão da modelagem fiscal agregada de cima para baixo.

68. Propõe-se inicialmente para o Brasil uma forma específica de QOMP que focalizaria estimativas prospectivas detalhadas das despesas para orientar o planejamento e a elaboração do orçamento. O foco inicial no lado da despesa do orçamento parece razoável em vista das atuais incertezas que afetam o lado da receita. Com o tempo, o quadro pode ser ampliado em várias direções, à medida que os diferentes pré-requisitos forem sendo cumpridos (ver discussão a seguir); diversos deles estão sendo abordados a curto prazo, e a nova regra de despesas deve contribuir para esse processo.

Precondições

69. A experiência de outros países mostra que as perspectivas de implementação bem-sucedida de um QOMP aumentam se forem cumpridas uma série de precondições capazes de ajudar a reforçar a estabilidade e previsibilidade do orçamento ao longo do tempo.¹¹

O progresso no cumprimento de todas as precondições é importante (Boxe 4), mas o Brasil também se beneficiaria do desenvolvimento rápido de estimativas mais detalhadas de despesas com um horizonte de médio prazo. A regra de despesas ajudará a cumprir muitos dos pré-requisitos, mas talvez sejam necessários esforços para aperfeiçoar a construção de projeções e reduzir os restos a pagar, para aumentar a credibilidade do orçamento.

Opções de desenho

70. Com a introdução da nova regra de despesas, as autoridades terão a oportunidade de considerar qual formato o QOMP deveria assumir na prática. Não há um modelo único ideal. Os países adotaram abordagens diferentes (Figura 4), e o que se observa é uma série de opções em torno das seguintes dimensões:¹²

¹¹ Para uma discussão mais detalhada das precondições pertinentes, consulte *Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies* in Cangiano, Curristine e Lazare (2013).

¹² Consulte *Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies* in Cangiano, Curristine e Lazare (2013) para uma discussão mais formalizada dos prós e contras das diversas opções de desenho de um QOMP.

- **Cobertura** – por exemplo, a cobertura teria que se alinhar com aquela da nova regra de despesas, mas pode ou não incluir outros itens. Versões futuras do quadro podem ser ainda mais abrangentes, ligadas ao resultado primário.
- **Especificidade** – que nível de desagregação faz sentido, em termos de produção de estimativas/ aplicação de limites por setor, ministério, programa ou objetivo? Pode-se acrescentar mais detalhes progressivamente?
- **Horizonte temporal** – quantos anos as estimativas prospectivas devem cobrir? Essa decisão pode ser informada pela duração dos ciclos eleitorais e/ou de planejamento (por exemplo, um quadro móvel quadrienal).
- **Disciplina** – os limites de despesas são vinculantes ou indicativos? Com que frequência são atualizados? Que tipo de margem de reserva ou contingência é embutido no quadro para administrar a incerteza?
- **Outros** – as estimativas são nominais ou reais? Quais são as ligações ao processo de planejamento? Como é gerida a priorização? Que controles se aplicam aos empenhos plurianuais e despesas de exercícios anteriores? Como são tratadas a emissão de relatório e as conciliações?

Boxe 4. Precondições para a introdução bem-sucedida de quadros orçamentários de médio prazo: uma breve análise para o Brasil

Entre as precondições para o êxito na introdução de um QOMP figuram um processo orçamentário anual crível e previsível, objetivos e regras fiscais bem estabelecidos, projeções de médio prazo precisas e um processo orçamentário abrangente, de cima para baixo. O texto a seguir analisa essas precondições no caso do Brasil.

Processo orçamentário anual crível e previsível. Historicamente, o Congresso infla as projeções de receitas para abrir espaço para despesas adicionais. Assim, o cumprimento da meta do resultado primário exige controles cada vez mais rigorosos sobre a execução do orçamento, o que produz uma lacuna perene entre as despesas previstas e realizadas. Essa prática deve ser coibida pela nova regra de despesas, bem como pela volta da estabilidade econômica que produzirá resultados fiscais mais estáveis.

Objetivos e regras fiscais bem estabelecidos. O resultado primário anual (com uma trajetória indicativa) tem sido uma característica do quadro fiscal há algum tempo, à qual veio se somar o notório teto dos gastos. Contudo, esses elementos não constituem uma EFMP ampla. A interação entre a meta do resultado primário, o teto de gastos e várias fontes de rigidez do orçamento poderia ademais gerar desafios e consequências imprevistas.

Projeções de médio prazo precisas. O período recente de volatilidade econômica tornou a elaboração de projeções econômicas e fiscais mais complexa do que de costume, mas o Tesouro está buscando melhorar suas projeções e ampliar as comparações com as projeções do setor privado. De qualquer modo, o desenvolvimento de um quadro de estimativas prospectivas e cálculo de custos de políticas, tendo como foco as despesas, deve ser viável, a despeito das incertezas constantes acerca das receitas e do que isso pode significar para a execução do orçamento dentro do ano.

Processo orçamentário abrangente, de cima para baixo. Em vista da rigidez significativa, o processo de alocação do orçamento pode ser caracterizado mais como incremental do que de cima para baixo ou movido por prioridades. A implementação da nova regra, na forma discutida neste relatório, deve ajudar a produzir e consolidar uma perspectiva mais unificada, de cima para baixo e de médio prazo.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

Figura 5. Elementos selecionados do desenho de quadros orçamentários de médio prazo de algumas economias avançadas

PAÍS	COBERTURA				ESPECIFICIDADE	HORIZONTE TEMPORAL Anos	DISCIPLINA	
	Seg. social	Juros da dívida	Gov. locais	% dos gastos do GC			Móvel ou Fixo	Frequência da atualização
TETOS AGREGADOS DE DESPESAS								
Suécia	Sim	Não	Transf.	96%	Total da despesa 27 Áreas de Políticas	3-4	3 -4 fixo	3.º-4.º anos acrescidos a cada ano
Finlândia	Parcial	Não	Não	78%	Total da despesa 13 Ministérios	4	4 fixo	A cada 4 anos
P. Baixos	Sim	Não	Transf.	80%	4 Setores 26 Ministérios	4	4 fixo	A cada 4 anos
PLANOS MINISTERIAIS FIXOS								
Reino Unido	Não	Não	Transf.	59%	25 Departamentos	3	3 fixo	A cada 3 anos
França	Não	Sim	Não	39%	35 Missões	3	2 fixo + 1 móvel	A cada 2 anos
ESTIMATIVAS MÓVEIS DE PROGRAMAS								
Austrália	Sim	Sim	Transf.	100%	19 Carteiras 177 Entidades	4	Móvel	Duas vezes por ano

Fonte: Corpo técnico do FMI.

71. Os QOMPs podem ser concebidos de diversas maneiras, e as escolhas que o Brasil terá de fazer serão informadas por outros aspectos de seus quadros fiscal e orçamentário.

A regra de despesas se aplica apenas ao governo central, mas a exposição deste às outras esferas de governo é um elemento crítico e que deve ser capturado no desenho. O alcance proposto da cobertura do quadro implicaria um alinhamento simples com a prática atual (que exclui determinadas empresas públicas), embora este ponto tenha sido submetido a outras análises recentes.

72. No início, as estimativas prospectivas detalhadas da despesa seriam indicativas e não vinculantes, em conformidade com o atual arcabouço jurídico para os agregados fiscais pertinentes. As autoridades sinalizaram a intenção de produzir estimativas em termos reais e não nominais. E o orçamento continuaria a ser estruturado em torno de dotações para um único exercício, em linha com as disposições constitucionais que regem a elaboração do orçamento anual.

Etapas para a implementação

73. A implementação de um QOMP deve incorporar quatro grandes elementos:

- Um processo padronizado para a projeção das estimativas de despesas nos anos à frente.
- Informações programáticas suficientes para distinguir entre despesas “existentes” e “novas” como base para a melhor gestão do “espaço fiscal”. Esse processo foi concebido para garantir que, tanto quanto possível, todas as propostas de novos gastos sejam analisadas em comparação às prioridades estabelecidas no processo de definição da estratégia. Ele reconhece que a base atual de despesas consiste no acúmulo de sucessivas decisões de gastos ao longo de muitos anos, e que ela precisa ser monitorada para investigar se as atividades que estão sendo custeadas e o nível de recursos envolvidos (especialmente de pessoal) ainda são necessários ou poderiam ser empregados de outras maneiras.

- A fixação de tetos agregados vinculantes para despesas do exercício em curso no início do processo orçamentário. Isso envolve uma distinção na etapa de “definição da estratégia” para decidir sobre os agregados de despesas e as prioridades gerais de política econômica, que serão apresentadas na Declaração de Estratégia Fiscal. Em essência, isto significa que as prioridades do orçamento são definidas em cascata: determina-se um nível total de despesas antes de efetuar a alocação entre os principais setores/ministérios, e define-se os tetos setoriais/ministeriais antes de discutir e decidir a divisão pormenorizada de despesas dentro de cada setor.
- A integração de estimativas prospectivas no processo orçamentário anual de modo que, no início do processo, os exercícios subsequentes sejam usados como ponto de partida para o processo orçamentário do próximo exercício e que, durante o processo, os dados sejam atualizados sistematicamente para refletir o impacto, nos exercícios subsequentes, de decisões de gastos durante o exercício e de mudanças nos parâmetros. Este elemento utiliza o mecanismo de “estimativas prospectivas móveis” para integrar o QOMP e o processo orçamentário anual.

74. Parece aconselhável desenvolver rapidamente uma abordagem de baixo para cima e plurianual para a projeção de despesas. Este seria o primeiro passo imediato para uma evolução mais paulatina rumo a um QOMP completo, e estenderia e complementaria o trabalho que está sendo desenvolvido pelo MF acerca das projeções fiscais agregadas de cima para baixo. Além disso, poderia melhorar a qualidade das informações e dos processos empregados para compatibilizar o processo orçamentário com a nova regra de despesas no médio prazo.

75. A elaboração de estimativas prospectivas de despesas exigirá fortes mecanismos de coordenação entre vários elementos do governo. A iniciativa poderia partir da Secretaria de Orçamento Federal, dadas suas ligações bem estabelecidas com o processo de planejamento e suas relações com os diversos ministérios setoriais. O Boxe 5 apresenta um resumo do processo de elaboração de estimativas prospectivas; uma exposição mais detalhada pode ser consultada no Anexo 3.

76. O processo de desenvolvimento de um QOMP inicial teria a ganhar com a participação de ministérios e órgãos setoriais que dispõem das capacidades pertinentes, como o INSS e os ministérios do Trabalho, da Educação, da Saúde, da Defesa e dos Transportes. A meta inicial é contar com um conjunto bem desenvolvido de estimativas prospectivas de despesas para nortear o processo decisório interno do orçamento até o início de 2018. À medida que se ganhe experiência e confiança no novo QOMP, deve ser possível ampliar a participação a todos os ministérios.

Etapas futuras

77. O êxito na incorporação de um novo QOMP no contexto mais amplo do quadro fiscal do Brasil exigirá progressos constantes em diversas frentes complementares. Primeiro, é preciso garantir que o processo orçamentário evolua para incorporar a orientação estratégica desejada de médio prazo, com o engajamento dos ministérios responsáveis em pontos chave do processo para garantir que o espaço fiscal seja criado e que ocorra a

priorização. Isto está relacionado à inicialização e integração de processos e reformas que criem espaço fiscal e possibilitem alguma flexibilidade nas políticas em cada ciclo orçamentário, conforme discutido no Capítulo III.B.

Boxe 5. Etapas gerais na elaboração de estimativas prospectivas de despesas no contexto de um quadro orçamentário de médio prazo

Parâmetros – o MF elabora um conjunto único, coerente e completo de parâmetros econômicos. Quando o horizonte temporal das estimativas de médio prazo abarca mais do que alguns anos, os parâmetros para os últimos anos podem assumir os contornos de pressupostos técnicos, coerentes com as tendências das condições econômicas. É importante garantir que os efeitos demográficos e seus impactos sobre o mercado de trabalho (envelhecimento, participação, composição urbana/rural) sejam captados, para que possam ser preparadas estimativas acuradas da “população alvo”.

Linhas de base – as entidades produzem estimativas plurianuais dos custos de todos os programas/objetivos sob sua competência, utilizando os parâmetros e pressupostos atualizados e presumindo a manutenção das atuais políticas públicas. O pressuposto de “manutenção das políticas atuais” exige diretrizes bem estruturadas para assegurar abordagens consistentes caso programas venham a ser renovados embora cessem formalmente, ou caso haja uma alteração significativa de políticas no meio da execução do programa. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) precisaria guiar cuidadosamente os ministérios setoriais participantes nesse processo.

Determinação do custo de novas políticas – os ministérios setoriais seriam responsáveis pela produção de análises plurianuais do custo de novas propostas de políticas que envolvam novos gastos ou economia de gastos. A metodologia aplicada a essa análise de custos terá de ser coerente com os modelos de base pertinentes, ou terá de ser desenvolvida caso a caso quando se tratar de uma situação nova. O endosso da abordagem, pressupostos e resultados da modelagem pela SOF é importante para assegurar disciplina ao processo.

Consolidação – são necessárias etapas e decisões adicionais pela SOF para transformar as estimativas de baixo para cima por objetivo, programa ou ministério em estimativas exatas dos agregados fiscais. Isso pode envolver, por exemplo, a eliminação de despesas interdepartamentais para evitar a dupla contagem, ou a incorporação dos encargos com juros da dívida pública nas estimativas (caso sejam estimadas as despesas nominais ou o saldo nominal).

Conciliação – a elaboração de estimativas prospectivas detalhadas a cada atualização do orçamento possibilita uma conciliação relativamente pormenorizada, que explica as fontes de mudanças ocorridas entre as atualizações. O impacto de condições econômicas em transformação sobre os agregados fiscais e mesmo sobre os principais programas pode ser isolado do impacto de novas decisões de política. Esta desagregação pode ser incluída na documentação orçamentária e proporciona uma ideia da medida em que a evolução econômica ou a política governamental discricionária está afetando os resultados das contas públicas.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

78. A credibilidade e previsibilidade do orçamento serão fortalecidas com o tempo, à medida que a regra do teto promova a convergência entre a estratégia fiscal, as estimativas e os resultados do orçamento. Incorporar o lado da receita, que é mais volátil, e alinhar o quadro com a meta do resultado primário, dependerá muito de melhorias constantes nas projeções macroeconômicas e fiscais (como discutido no Capítulo IV.B) e no aprimoramento dos demais aspectos do QFMP (como discutido no Capítulo IV.C). Relatórios regulares e

transparentes sobre o desempenho e projeções futuras com base na estratégia fiscal e nas regras fiscais podem também contribuir para a consolidação do novo QOMP.

79. Com o tempo, o QOMP poderia ser ampliado para produzir cenários-base mais detalhados e análises de custos de novas políticas que se apliquem às receitas e renúncias de receitas, de modo a apoiar a adoção de uma meta plurianual mais precisa do resultado primário. Uma projeção confiável e de baixo para cima do resultado primário torna mais viável a ênfase crescente na trajetória de endividamento a médio prazo. Com o amadurecimento do processo, as estimativas prospectivas e análises de custos de novas políticas deixariam de ser uma ferramenta interna de apoio à tomada de decisões e passariam a ser publicadas como parte da documentação orçamentária anual.

E. Recomendações

80. As recomendações listadas a seguir são apresentadas em mais detalhes no plano de ação (Anexo 1).

Melhorar as projeções macrofiscais

- Avaliar as interligações macrofiscais em jogo e definir um processo iterativo de projeções macrofiscais e incorporar tais interligações nas projeções:
 - Estimar as elasticidades dos principais indicadores macroeconômicos aos diferentes tipos de eventos ou cenários fiscais;
 - Produzir análises sistemáticas do impacto macroeconômico das novas medidas de política fiscal;
 - Divulgar ao Executivo e ao público as desagregações das projeções do crescimento do PIB do lado da demanda e da oferta;
 - Definir um processo iterativo de projeções macrofiscais para incorporar as interligações macrofiscais nas projeções.
- Produzir mais análises sobre revisões dentro do exercício e conciliações de agregados macrofiscais nos relatórios de execução:
 - Explicar as revisões das projeções macrofiscais nos relatórios bimestrais de execução;
 - Efetuar e publicar análises de erros nas projeções macroeconômicas para identificar as fontes do recente viés otimista.
- Aprimorar os métodos e processos de projeção de receitas avaliando o custo ou os resultados de medidas tributárias passadas e definindo um processo de revisão das projeções:
 - Avaliar o custo ou resultado das principais medidas tributárias e aduaneiras decididas nos últimos dez anos;

- Programar reuniões anuais com a RFB, o Tesouro e a SOF antes da divulgação do PLDO e do PLOA para discutir as projeções de receitas e decidir quais projeções serão propostas no PLOA no final do processo.

Implementar um quadro fiscal de médio prazo

- Desenvolver um QFMP completo, com melhorias nas projeções macrofiscais de médio prazo e a publicação periódica de uma declaração de estratégia fiscal (DEF) para guiar o processo orçamentário.
 - Desenvolver uma ferramenta de projeção de médio prazo voltada para análise rápida do espaço fiscal disponível.
 - A DEF poderia se tornar um dos principais eixos da documentação do orçamento, sem adquirir formato legislativo ou ser submetida à aprovação do Congresso.
 - A DEF poderia ser divulgada com o PLDO e reproduzida ou atualizada para acompanhar o PLOA. O Anexo 1 contém mais detalhes sobre a cobertura proposta da DEF.
- Melhorar a coordenação entre a política fiscal e o orçamento, com a criação de um Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais (Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Chefe da Casa Civil da Presidência).
 - Esse comitê definiria de comum acordo as metas para o resultado primário e para a regra do teto dos gastos, a EFMP, as prioridades do orçamento e os tetos agregados para os ministérios.
 - Deve ser assessorado por um comitê técnico que represente as funções de política macroeconômica, planejamento fiscal e orçamento.
- Adotar uma trajetória de endividamento crível para guiar a política fiscal e intensificar os esforços de sustentabilidade fiscal. Isto abrange dimensões de curto e de longo prazo:
 - De início, fixar uma meta interna de endividamento ajudará a orientar a política fiscal e a regra de despesas.
 - Com o tempo, a trajetória para a estabilização da dívida ficaria mais clara, e seria recomendável estudar a opção de implementar a meta como uma regra fiscal formal ou uma âncora permanente.

Introduzir um quadro orçamentário de médio prazo

- Desenvolver um QOMP que produza cenários-base de despesas plurianuais para os principais setores e diretrizes sobre o cálculo dos custos de novas políticas:
 - O Comitê Técnico, sob a liderança da SOF, teria de desenvolver os quadros e as diretrizes necessárias, em conjunto com os principais ministérios executores.
 - A meta inicial seria que o quadro estivesse pronto para uso antes do processo orçamentário de 2019. A cobertura do QOMP pode ser ampliada a todos os ministérios e ao lado da receita numa etapa posterior.

- Com o amadurecimento do QOMP, as estimativas prospectivas poderiam ser publicadas na documentação do orçamento e o cenário-base atualizado adotado no início de cada exercício serviria como o teto para o processo orçamentário anual.

V. INCORPORAR A NOVA REGRA DE DESPESAS AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A. Alterações nos procedimentos e cronogramas orçamentários

81. Esta seção trata de algumas alterações gerais no processo e no cronograma orçamentário que poderiam contribuir para a incorporação de um horizonte temporal de mais médio prazo para fins de planejamento do orçamento. As alterações apoiarão a tomada das decisões estratégicas iniciais para a aplicação da nova regra de despesas. A abordagem proposta envolve uma mudança deliberada de ênfase para envolver ativamente os ministérios responsáveis em momentos críticos do ciclo orçamentário. Ela busca também promover algumas mudanças nos raciocínios e práticas que fundamentam o planejamento e a elaboração do orçamento, bem como dar um foco mais claro à priorização de receitas enquanto são produzidos os orçamentos dos ministérios setoriais.

82. A missão não buscou realizar uma análise pormenorizada do processo e cronograma orçamentários que vigoram no Brasil. Seu foco foi avaliar como os elementos de suas propostas poderiam ser combinados e inseridos no processo existente (Boxe 6). Depreende-se das observações gerais que o processo orçamentário existente é bastante demorado (começa em fevereiro para o exercício financeiro que se inicia em janeiro do ano seguinte), e suas metas-chaves são finalizadas relativamente cedo (em abril, salvo em caso de alterações).

83. Poderiam ser desenvolvidas algumas outras ferramentas para apoiar a participação ativa dos ministérios e a ênfase de médio prazo no processo de tomada de decisões estratégicas discutido no Boxe 6. Tais ferramentas se referem basicamente à capacidade de distinguir entre alterações nas estimativas de despesas motivadas por parâmetros ou por políticas e dispositivos que permitem o acompanhamento em tempo real em relação às metas, bem como a criação e o uso do espaço fiscal disponível.

84. A manutenção de uma tabela de conciliação plurianual é útil para fins estratégicos e técnicos. A tabela mostra as oscilações no resultado primário e na despesa desde o último orçamento, desdobradas entre variações nos parâmetros e novas políticas. Ela pode ser publicada na documentação do orçamento num formato agregado, para proporcionar uma ideia dos principais indutores de mudanças ao longo do período coberto pelas estimativas prospectivas. Seria útil também se o comitê técnico mantivesse uma versão mais detalhada dessa tabela de conciliação para uso interno durante a elaboração do orçamento. Por exemplo, quando se prepara a estimativa de uma nova despesa, é útil considerar quais ministérios, programas ou objetivos produziram as maiores variações devido a alterações nos parâmetros econômicos.

Boxe 6. Cronograma indicativo para a incorporação de alterações no processo orçamentário

Janeiro – O Comitê Técnico supervisiona a elaboração de projeções macroeconômicas e fiscais atualizadas. Quando o QOMP for implantado, isso envolverá também os ministérios que contribuem com estimativas detalhadas de cima para baixo sobre a linha de base de despesas. Até lá, podem ser usadas as projeções fiscais de cima para baixo, ou alguma mistura de estimativas de despesas de cima para baixo/de baixo para cima.

Fevereiro/março - O Comitê Ministerial de Assuntos Fiscais realiza sua primeira reunião do ciclo.

- Analisa os resultados anteriores, as projeções fiscais mais recentes e o projeto de DEF.
- Define os níveis dos agregados fiscais que serão usados para fins de planejamento do orçamento, compatíveis com as duas metas fiscais (determina as metas para o resultado primário e a despesa; aceita recomendações técnicas sobre as projeções macroeconômicas e de receitas).
- Aprova a alocação do limite prévio aos ministérios para fins de elaboração do PLDO e reserva uma margem para contingências.
- Discute as prioridades de política que se apresetam e define as metas de economia para os mecanismos de revisão de despesas e outros mecanismos similares.

Abril – A DEF é divulgada pelo Ministro da Fazenda quando da introdução do PLDO. Em 2017, é possível que seja divulgada mais tarde, para acompanhar o PLOA.

Abril-junho – Reuniões de trabalho do Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais.

- O comitê estuda alocações ou reduções marginais para acomodar novas políticas (medidas de gastos e de economia de recursos) e os resultados das revisões de gastos.

Junho – O Comitê Técnico supervisiona a elaboração de versões atualizadas das linhas de base e projeções de despesas.

Julho – O Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais realiza sua segunda reunião estratégica.

- Considera as projeções macroeconômicas e fiscais atualizadas (incluindo os números da inflação ao considerar limites de despesas, além das mais recentes projeções de receitas).
- Considera o impacto agregado de novas medidas de política e quaisquer ajustes ou realocações necessárias a serem refletidas na proposta final do orçamento anual.
- Aprova os ajustes nos tetos agregados e detalhados para as despesas, se necessário.

Agosto – Introdução do PLOA, acompanhado pela DEF atualizada.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

85. As variações mais significativas nas estimativas podem ser objeto de uma análise mais aprofundada e possíveis medidas corretivas numa etapa posterior do processo orçamentário. A atualização dessa tabela detalhada de conciliação após cada reunião do Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais (também para incorporar atualizações formais dos parâmetros

econômicos ou projeções de receitas) proporciona uma estimativa móvel do resultado primário e do nível de despesas.

B. Impacto sobre as emendas legislativas e a supervisão

86. A nova regra de despesas primárias é um divisor de águas para a economia política da orçamentação. No passado, o Congresso aumentava sistematicamente as projeções de receitas incluídas na proposta de orçamento para permitir um nível mais elevado de despesas. Esse jogo político resultava em orçamentos irrealistas, e a ausência de financiamento total das despesas orçamentárias afetava gravemente a gestão de caixa e dava ensejo a atrasos e empenhos não pagos. A nova regra muda essa situação, uma vez que a despesa agregada a ser votada pelo Congresso será restrita pelo teto fixado na regra. Nesse sentido, a regra aborda com eficácia o problema dos recursos comuns no desenho e aprovação do orçamento. A experiência internacional revela que grande parte das falhas de disciplina fiscal pode ser explicada por deficiências institucionais no processo orçamentário que intensificam o problema da fonte comum de recursos.¹³

87. A regra também introduz outras mudanças que impactam as operações parlamentares. Desde 2015, as emendas parlamentares feitas ao projeto do orçamento estão sujeitas ao limite de 1,2% da receita corrente líquida, e metade desse valor deve ser destinado ao setor da saúde. A nova regra mantém essa reserva para emendas, mas a partir de 2018 ela será calculada como uma parcela do teto de 2017 corrigido pela inflação. Além disso, a regra impõe restrições à criação de novos gastos, ao exigir que as propostas de novas despesas obrigatórias ou renúncias de receitas sejam acompanhadas por uma estimativa do orçamento e de qualquer impacto financeiro. Além disso, a tramitação de proposições que não sejam compatíveis com a regra pode ser suspensa por 20 dias.

88. A supervisão parlamentar eficaz da regra terá de levar em conta a ligação entre o a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução orçamentária. Os gastos baseados na regra são introduzidos no processo orçamentário e resultam nos montantes máximos de autorização de despesas, mas o cumprimento da regra será avaliado em regime de caixa, pelos pagamentos. Por conseguinte, deve ser apresentada uma tabela com a relação entre os pagamentos de despesas primárias segundo a regra e os recursos da LOA, para que o cumprimento da regra possa ser explicado de forma transparente. Nesse sentido, e conforme analisado na próxima subseção, nem todas as despesas primárias da LOA serão executadas, uma vez que a execução do orçamento deve ser concebida de forma a deixar uma margem para o pagamento de restos a pagar no ano. Por conseguinte, exige-se uma metodologia para explicar a discrepância entre o orçamento aprovado e os desembolsos de caixa.

C. Integrando a regra à execução do orçamento e à gestão de caixa

89. A EC 95 estipula que o teto da regra de despesas deve ser coerente com o orçamento. Ela determina que o PLOA deve demonstrar o nível agregado de despesas

¹³ Von Hagen, J, *Budget Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*, fevereiro de 1998.

orçamentárias compatível com os limites impostos pela regra. Além disso, estipula que as despesas primárias incluídas no orçamento não poderão ultrapassar o teto da regra. Uma vez que o orçamento terá de ser compatível com esse teto, o objetivo da EC 95 é impedir qualquer incompatibilidade entre o orçamento e as execuções financeiras.

90. A integração entre o processo orçamentário e a regra exige melhorias no realismo do orçamento. O processo orçamentário é fragmentado pela coexistência de dois orçamentos paralelos. De um lado, o orçamento aprovado pelo Congresso. Do outro, a execução de um volume considerável de despesas empenhadas mas não pagas relativas a exercícios anteriores, não incluídas no orçamento aprovado do exercício corrente e executadas em paralelo ao orçamento aprovado.¹⁴ O estoque de despesas empenhadas mas não pagas somava cerca de 2,4% do PIB no início de 2017.

Um aspecto-chave dos restos a pagar (RAP) é que eles concorrem com o orçamento aprovado no uso dos recursos financeiros disponíveis. Os RAP são um elemento perene da gestão financeira do Brasil.¹⁵ A execução das dotações orçamentárias abrange três estágios distintos, cada um sujeito a um tratamento independente nas contas orçamentárias: o empenho, a liquidação e o pagamento. Existem dois tipos de RAP. Por um lado, as despesas empenhadas mas não liquidadas são denominadas restos a pagar *não processados*. Por outro lado, as despesas liquidadas mas não pagas são denominadas restos a pagar *processados*. Os dois tipos de RAP diferem na sua natureza. Os RAP processados correspondem a despesas já empenhadas e liquidadas (cujos bens e serviços já foram recebidos), enquanto os RAP não processados são despesas que foram empenhadas mas não foram liquidadas nem pagas no ano e são transferidas para o período seguinte.¹⁶

91. Embora os restos a pagar não processados possam ser explicados como um instrumento que adapta a anuidade do orçamento à plurianualidade de muitas despesas,¹⁷ o estoque de RAP representa cerca de 12% das despesas anuais, o que cria um desafio para a gestão agregada das finanças públicas. Se os montantes transferidos forem muito elevados, o conflito potencial entre as prioridades de gastos do governo e as ações tomadas pelo gestor do orçamento poderia rapidamente assumir enormes proporções.¹⁸ Dado que as despesas já foram empenhadas, sua execução exerce uma pressão fiscal significativa no orçamento e na

¹⁴ O papel da execução dos RAP como um orçamento paralelo é um fato amplamente conhecido nos meios acadêmico e financeiro. Ver Gasparini, F. e de Almeida, M., "Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios", Brasília, ENAP, 2017.

¹⁵ O art. 36 da Lei 4320 (de 1964) define os restos a pagar como despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro.

¹⁶ Os restos a pagar têm sido uma fonte de controvérsia e confusão desde a edição do Decreto 93.872, art. 115. Alguns consideram os RAP como dívida fluante. Isso reflete a terminologia orçamentária do país e o fato de que os conceitos relativos ao orçamento nem sempre são os mesmos em todos os países.

¹⁷ Carvalho, Munique Barros. Restos a pagar e a anualidade orçamentária. VI Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF. 2014, citado por Gasparini, F. e de Almeida, M, op. cit.

¹⁸ Lienert, I. e Ljugman, G. PFM Technical Guidance Note. Carry-over of Budget Authority, FMI, 2009.

disponibilidade de caixa, uma vez que o RAP concorre com o orçamento atual nas etapas de liquidação e pagamento.

92. O Decreto Presidencial que distribui as dotações orçamentárias entre os órgãos executores também distribui os restos a pagar a serem pagos durante o exercício. Portanto, o Decreto funde dois orçamentos distintos num único cronograma de execução. Uma vez que não há recursos financeiros suficientes para realizar os pagamentos relativos ao orçamento aprovado e aos restos a pagar, o excesso de empenhos em relação a pagamentos é uma característica permanente do processo orçamentário, como mostra a Tabela 4. É importante notar que as leis orgânicas do orçamento da maioria dos países latino-americanos incluem uma cláusula estipulando que os montantes dos empenhos não liquidados até o final do exercício serão atribuídos às dotações do próximo exercício, uma alternativa que o marco brasileiro não autoriza.

Tabela 4. Restos a Pagar
Bilhões de reais

	TOTAL					PROCESSED					UNPROCESSED				
	STOCK	CANCELLED	PAID	TO BE PAID	NEW RAPS	STOCK	CANCELLED	PAID	TO BE PAID	NEW RAPS	STOCK	CANCELLED	PAID	TO BE PAID	NEW RAPS
2006	38.98	13.03	21.11	4.84	39.09	4.85	0.90	3.08	0.87	4.37	34.13	12.13	18.03	3.97	34.72
2007	43.93	8.70	25.39	9.85	52.62	5.24	0.36	3.51	1.37	5.66	38.69	8.34	21.88	8.48	46.96
2008	62.46	7.37	34.76	20.32	74.25	7.03	0.89	3.45	2.69	24.24	55.43	6.48	31.31	17.63	50.01
2009	94.58	16.27	48.33	29.97	85.02	26.93	7.61	15.16	4.15	18.75	67.65	8.66	33.17	25.82	66.27
2010	115.00	14.83	61.95	38.22	90.67	22.91	1.40	17.77	3.74	21.71	92.09	13.43	44.18	34.48	68.96
2011	128.89	16.57	74.05	38.27	102.93	25.45	1.47	19.78	4.20	19.90	103.44	15.10	54.27	34.07	83.03
2012	141.20	12.70	79.51	48.98	128.01	24.10	0.88	18.23	4.98	21.29	117.10	11.82	61.28	44.00	106.72
2013	177.00	17.24	88.71	71.05	148.08	26.28	0.95	20.48	4.85	28.77	150.72	16.29	68.23	66.20	119.31
2014	219.13	21.24	111.80	86.10	141.90	33.62	0.72	27.88	5.02	33.45	185.51	20.52	83.92	81.08	108.45
2015	227.99	34.55	121.58	71.86	113.85	38.47	1.67	32.23	4.57	40.60	189.52	32.88	89.35	67.29	73.25
2016	185.71	21.23	105.61	58.87	89.30	45.17	0.73	40.13	4.31	18.56	140.54	20.50	65.48	54.56	70.74
2017	148.17	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	22.87	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	125.30	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Source: Tesouro Nacional, Avaliação dos Restos a Pagar 2017 and FAD estimates

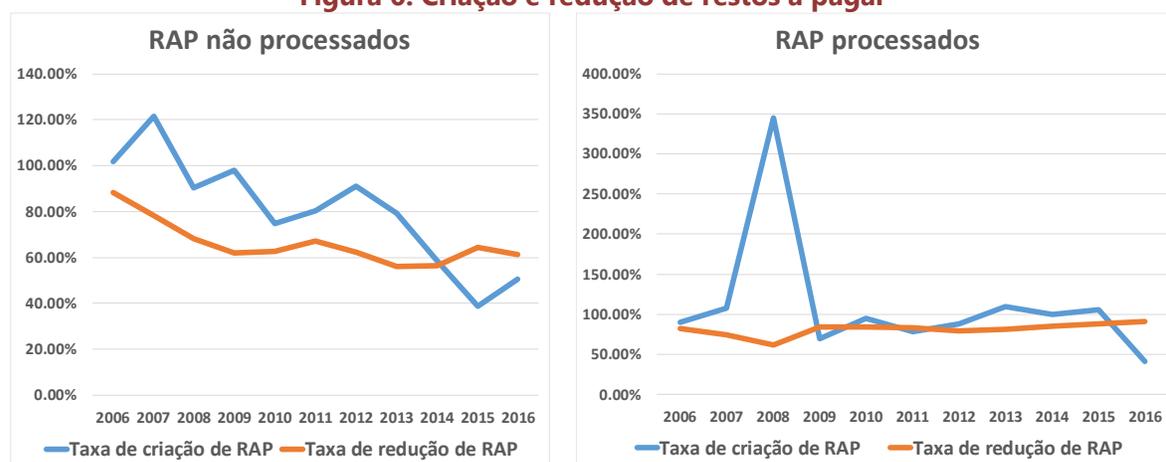
93. Nos últimos dois anos, foram tomadas medidas fiscais que reduziram consideravelmente o estoque de restos a pagar. Convém analisar a dinâmica do estoque de RAP, comparando as taxas de criação e de redução de RAP. A primeira é a relação entre novos RAP gerados em um exercício e o estoque de RAP no início do mesmo exercício. A segunda é a relação entre a soma de RAP pagos e de RAP cancelados em um dado exercício e o estoque de RAP no início do mesmo exercício.¹⁹ O estoque de RAP irá aumentar, diminuir ou permanecer constante se a taxa de criação de RAP for maior, menor ou igual à taxa de redução. A Figura 6 mostra a criação e redução de RAP no período de 2006-2016. A taxa de criação de RAP não processados foi muito inferior à de redução de RAP em 2015 e 2016. O mesmo ocorreu em 2016 com os RAP processados.

94. Três fatores impactaram o estoque e o fluxo de restos a pagar nos últimos dois anos. O primeiro foi o aumento no número de RAP cancelados que ocorreu em 2015, em alguns casos devido à intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU) determinando o seu cancelamento. O segundo foi o aumento no número de RAP pagos entre 2014 e 2016. O terceiro

¹⁹ Os restos a pagar processados prescrevem após cinco anos de existência (Decreto 93.872, art. 70). Os RAP não processados são cancelados no dia 30 de junho do segundo ano de sua existência (Decreto 7.654, art. 1, §2).

foi o maior rigor na aplicação dos controles sobre o empenho em 2015-2016, que resultou numa redução do fluxo de novos RAP.²⁰

Figura 6. Criação e redução de restos a pagar



Fonte: Tesouro Nacional, Avaliação dos Restos a Pagar 2017.

95. O desenho e monitoramento da regra exige a garantia de que a despesas se mantenha dentro do limite durante a fase de execução, mas a execução do orçamento enfrenta desafios de coordenação. A EC 95 determina que o PLOA demonstre que as despesas são compatíveis com o teto fixado na regra e que as despesas primárias autorizadas no orçamento cumpram a meta. Por conseguinte, a LOA proporcionará ao Tesouro e à SOF um nível agregado de despesas claro e coerente para orientar a execução do orçamento. Este é um aspecto positivo da reforma. Em termos de transparência, porém, o volume expressivo de RAP transferidos de exercício para exercício é problemático. Logo no início do exercício, o Decreto Presidencial une o orçamento aprovado com os restos a pagar programados para serem pagos. A consolidação global ainda é coerente com a meta da regra, uma vez que o Decreto é norteado pela regra na determinação do teto global de execução comunicado às entidades executoras.

96. Na prática, porém, algumas das dotações da LOA terão de ser removidas para compensar os pagamentos de restos a pagar programados para o exercício. Em outras palavras, o mesmo espaço fiscal corresponde às despesas agregadas da LOA aprovada e à soma das despesas a serem executadas e restos a pagar a serem pagos. Este aspecto impedirá que as despesas primárias executadas no fim do exercício sejam completamente ligadas aos programas e atividades aprovados pela LOA.

D. Mudanças nos ministérios executores

97. A regra da EC 95 representa um desafio para as entidades executoras. Nem todas as entidades estão igualmente expostas às tendências que empurram os custos das despesas.

²⁰ Tesouro Nacional, Avaliação dos Restos a Pagar 2017.

O caso mais típico é o da previdência. Mas, mesmo considerando as entidades que não estão ligadas à seguridade social, a etapa de elaboração do orçamento terá de coordenar os agregados de cima para baixo compatíveis com a regra com o crescimento diferencial do orçamento ao nível das entidades. Nesse contexto, é preciso considerar tanto o aspecto agregado como o ministerial. No plano ministerial, os programas terão de ser repriorizados para serem compatíveis com os tetos das entidades. No plano agregado, o Comitê Ministerial deve analisar mais a fundo como equalizar na margem os benefícios sociais da despesa entre as entidades sujeitas à restrição do orçamento. Nesse sentido, é importante ter em mente considerações de médio prazo, uma vez que se espera que a economia e, com ela, a receita pública, se recupere gradativamente da recessão.

98. A SOF expediu recentemente a Portaria 9/2017, que define os novos prazos do orçamento relacionados à elaboração do PLOA 2018. A portaria instrui as entidades executoras sobre a observância orçamentária da regra de despesas e assinala o espaço fiscal limitado disponível nos próximos anos.

E. Recomendações

99. As recomendações listadas a seguir são apresentadas em mais detalhes no plano de ação (Anexo 1).

Alterações nos procedimentos e cronogramas orçamentários

- Adotar uma abordagem mais estratégica para orientar o processo orçamentário em duas etapas distintas: a fixação de tetos de gastos dos ministérios com mais antecedência, antes da aprovação da LDO pelo Congresso; e a discussão de ajustes ou realocações de qualquer espaço fiscal para áreas prioritárias ou a alocação de reduções.
 - Será preciso desenvolver ferramentas para possibilitar o acompanhamento da posição fiscal à medida que são tomadas as decisões e para permitir a conciliação dos principais agregados fiscais a serem publicados em cada orçamento.

Impacto sobre as emendas legislativas e a supervisão

- Fornecer informações periódicas sobre a relação entre as dotações agregadas da LOA e as despesas pagas segundo a regra.
 - Criar uma tabela, a ser publicada nos relatórios bimestrais de execução, que relacione os pagamentos de despesas primárias segundo a regra e o espaço orçamentário global aprovado pelo Congresso.
 - Desenvolver uma metodologia para ajustar a discrepância entre dotações e pagamentos, a ser incluída no relatório anual de execução.

Estabelecer a ligação entre a regra, a execução do orçamento e a gestão de caixa

- Formular um plano para a redução gradual do estoque de RAP a não mais de 3% do nível agregado de despesas.
 - Formular um plano financeiro detalhado, atualizado todos os anos, para acompanhar o cumprimento dessa meta. O plano poderia focalizar os projetos de investimento em perspectiva, para aperfeiçoar os métodos de projeção operacional.

VI. GARANTIR O CUMPRIMENTO DA NOVA REGRA DE DESPESAS

100. Com a introdução de qualquer regime fiscal novo, coloca-se a questão de como garantir o cumprimento das regras, *a priori* e *a posteriori*. A Emenda Constitucional que institui o novo regime fiscal contém disposições limitadas sobre o monitoramento e a declaração das obrigações. No momento, as autoridades planejam seguir procedimentos de monitoramento e declaração semelhantes aos que se aplicam à regra do resultado primário. Contudo, a implementação de uma nova regra levanta as seguintes questões: como garantir a transparência na divulgação de dados sobre o cumprimento da regra (A); qual deve ser o envolvimento de órgãos de supervisão independentes no controle da conformidade (B); e como aplicar sanções (C).

A. Transparência dos relatórios fiscais

101. O público deve ter acesso regular a informações sobre o cumprimento da regra. Isto é importante: i) *a priori*, para explicar como a estratégia fiscal escolhida pelo governo é compatível com a regra; ii) durante o exercício, para justificar possíveis contingenciamentos; iii) *a posteriori*, para responsabilizar o governo por suas escolhas de política fiscal e de gestão. A informação pode ser disponibilizada nos relatórios fiscais, na documentação do orçamento (incluindo a EFMP), nos relatórios de execução do orçamento e por outros dispositivos de comunicação que venham a ser determinados pelo Executivo.

102. Os planos em curso no Tesouro de incluir novas tabelas nos relatórios já existentes é um passo na direção correta.

- O Tesouro pretende publicar dados sobre o cumprimento da nova regra de despesas em seu boletim fiscal mensal, bem como em relatórios trimestrais sobre o cumprimento das regras fiscais, num formato semelhante ao que utiliza para publicar os dados sobre o cumprimento da regra do resultado primário.
- O Tesouro utilizará também relatórios bimestrais de execução para explicar como os contingenciamentos propostos sobre empenhos e pagamentos podem auxiliar no cumprimento da regra.

103. Para garantir a transparência, deve-se fazer um esforço para fornecer explicações sobre essas novas tabelas. Embora a regra de despesas possa parecer simples à primeira vista,

são necessárias explicações específicas para dar conta das exclusões à regra e das diferenças em relação ao escopo da meta do resultado primário,²¹ bem como as lacunas entre as metas de empenhos e pagamentos. Em especial, os relatórios devem conter explicações sobre todas as revisões feitas nas metas em relação à regra, bem como uma nota técnica sobre o escopo das diferentes regras e agregados fiscais e um esforço de conciliação das várias metas envolvidas.

B. Supervisão independente: a Instituição Fiscal Independente e o Tribunal de Contas da União

104. A Instituição Fiscal Independente (IFI), criada recentemente, tem um mandato bastante amplo em comparação a suas dimensões e seus recursos. A IFI foi criada em dezembro de 2016 por uma Resolução do Senado. É composta por seis membros, incluindo um Diretor Executivo. Suas atribuições são: i) divulgar suas próprias projeções macroeconômicas como base para a construção de cenários fiscais; ii) analisar a aderência às metas fiscais; iii) mensurar o impacto fiscal das políticas públicas, incluindo as políticas monetária, creditícia e cambial; e iv) projetar a evolução de indicadores fiscais pertinentes determinantes para a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Estas atribuições normalmente são exercidas por um conselho fiscal, como ilustra a experiência internacional, mas os conselhos com competências comparáveis em geral contam com um número maior de funcionários (Boxe 7). A IFI tem intenção de publicar relatórios mensais contendo projeções macrofiscais, análises do cumprimento da regra de despesas e estudos variados. Ela não produzirá análises normativas ou recomendações.

105. A qualidade e abrangência dos dois primeiros relatórios mensais são impressionantes, mas a IFI corre o risco de sobrecarregar seus poucos recursos. Em vista dos seus quadros reduzidos, a IFI deveria planejar estrategicamente o tempo e os recursos dedicados a cada uma de suas funções. Ela poderia enfatizar as áreas-chaves de competência e promover um debate proveitoso na sociedade sobre política fiscal.

- A IFI é a única instituição independente no Brasil cujo mandato abrange explicitamente a análise da aderência às regras fiscais. Essas análises serão feitas com bastante regularidade, em datas próximas às da publicação dos relatórios bimestrais de execução. Devem também ocorrer antes da divulgação do PLDO e do PLOA.
- A IFI é atualmente a única instituição que publica projeções de longo prazo da dívida. Esse aspecto deve continuar a ser desenvolvido.²²

²¹ Além das diferenças na cobertura explicadas no Capítulo II, utilizam-se duas fontes diferentes para analisar os pagamentos considerados para cada regra. Os pagamentos utilizados para aferir o cumprimento da meta do resultado primário são as saídas de recursos da conta única do tesouro; para a regra de despesas, são os pagamentos registrados no SIAFI. Isso implica, em média, uma diferença de um dia na aplicação de ambas as regras, o que pode criar uma diferença mínima.

²² Isto complementaria as projeções de longo prazo do próprio governo sobre a dívida, as quais devem ser publicadas juntamente com o orçamento, tal como recomendado no relatório de Avaliação da Transparência Fiscal.

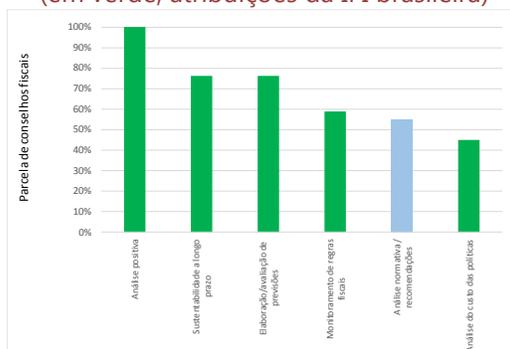
Boxe 7. As atribuições e os recursos da Instituição Fiscal Independente brasileira em comparação à experiência internacional

A IFI brasileira possui uma ampla gama de atribuições. Como mostra a Figura 1, as competências da IFI abrangem cinco das seis principais funções normalmente executadas por conselhos fiscais independentes, incluindo a determinação do custo fiscal de medidas, que não é coberta por mais da metade dos conselhos fiscais. Apenas três conselhos fiscais da base de dados — o Gabinete de Análise de Política Econômica da Holanda (CPB), o Gabinete Britânico de Responsabilidade Orçamentária (OBR) e o Gabinete do Orçamento do Congresso dos EUA (CBO) — dispõem de competências tão amplas.

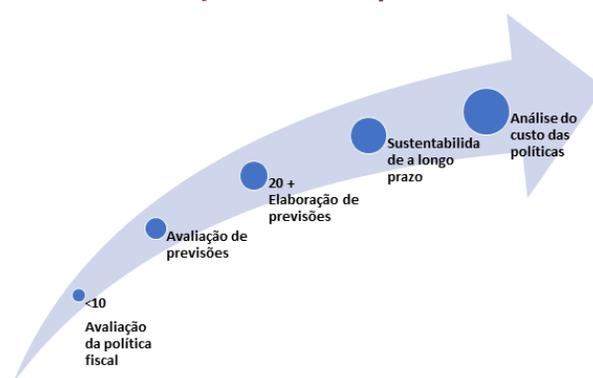
Contudo, em comparação a outros conselhos fiscais, a IFI brasileira está consideravelmente subdimensionada para executar as tarefas que lhe são atribuídas. A figura 2 mostra que quanto maiores suas atribuições, maiores são os recursos humanos e materiais dos conselhos fiscais. A competência que exige mais recursos humanos é a análise do custo das políticas. A título ilustrativo, o CPB e o OBR contam com 117 e 17 quadros técnicos, respectivamente, contra os 5 na IFI brasileira.

1. Atribuições das instituições fiscais independentes no mundo

(em verde, atribuições da IFI brasileira)



2. Atribuição e quantidade de técnicos da Instituição Fiscal Independentes



Fonte: FMI, base de dados de conselhos fiscais (2014). A base de dados cobre 29 conselhos fiscais.

- Em termos de estudos, a IFI deve concentrar seus esforços nas grandes reformas fiscais em discussão, para contribuir tanto quanto possível no debate sobre a política fiscal.

106. Poderia ser incentivada a cooperação entre o Executivo e a IFI. Sem prejuízos para a independência da IFI, o Executivo deveria trabalhar com ela e garantir o intercâmbio regular e oportuno de informação. Por sua vez, a IFI deveria também proporcionar uma plataforma para que o Executivo discuta suas próprias projeções quando houver divergências.

107. A verificação do cumprimento da regra de despesas compete também ao Tribunal de Contas da União (TCU), que pretende fazê-lo. O Artigo 71 da Constituição Federal define as competências da instituição federal de controle externo, entre elas a apreciação das contas prestadas anualmente. Por iniciativa própria ou a pedido do Congresso, pode realizar inspeções e auditorias “de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” nas unidades administrativas dos três Poderes. Isso justifica o envolvimento do TCU no controle do

cumprimento da regra de despesas; no seu relatório anual, ele já realiza uma análise *a posteriori* da aderência às metas do resultado primário fixadas na LDO. O mesmo tipo de análise poderia ser produzido para regra de despesas no relatório anual. O TCU pretende também monitorar o cumprimento da regra de dois em dois meses, o que talvez implique uma duplicação da análise feita pela IFI.

C. Aplicação de sanções

108. Embora a Emenda Constitucional descreva uma série de ajustes automáticos (vedações) que se aplicam em caso de descumprimento, ela é vaga quando se trata da maneira de aplicar ou suspender esses ajustes. A emenda explica que os ajustes são aplicados em caso de descumprimento da regra por qualquer um dos Poderes ou órgãos do governo, mas não deixa claro quem inicia a aplicação das vedações, a partir de quando elas serão aplicadas e se será permitido ao Poder ou órgão em questão fornecer explicações sobre o desvio em relação à meta. Da mesma forma, não especifica quando a vedação será suspensa e a quem cabe essa decisão.

- *Quem?* Na prática, o Tesouro estaria em boas condições de fazê-lo, uma vez que analisa regularmente o cumprimento da regra nos relatórios fiscais. Para garantir a transparência, porém, essa avaliação deve ser complementada por uma opinião independente (IFI ou TCU, por exemplo).
- *Quando?* Uma das opções possíveis seria aplicar e suspender as vedações assim que houver razões para isso; outra opção seria esperar pela LOA para aplicar e suspender as vedações, anualmente, para evitar criar uma lacuna entre o orçamento e os pagamentos efetivos.
- *Como?* Os relatórios bimestrais de execução devem conter uma seção sobre a aplicação e suspensão das vedações.

109. Há pouca ou nenhuma informação sobre como monitorar a implementação dos ajustes automáticos. Os Poderes ou órgãos descumpridores devem fornecer explicações sobre suas estratégias para retornar a uma trajetória fiscal alinhada com a regra, sobretudo como parte da EFMP global. Os relatórios bimestrais de execução devem também monitorar a implementação dessa estratégia.

110. A regra inclui cláusulas de salvaguarda em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, mas não há informações sobre os procedimentos para a aplicação e suspensão dessas cláusulas de salvaguarda. A experiência internacional destaca a importância de dispor de definições estritas das cláusulas de salvaguarda e de definir procedimentos para a sua aplicação, bem com planos sobre como governo pretende retomar o cumprimento da regra.

D. Recomendações

111. As recomendações listadas a seguir são apresentadas em mais detalhes no plano de ação (Anexo 1).

Melhorias nos relatórios

- Garantir a divulgação transparente de informações sobre o cumprimento nos relatórios do Tesouro Nacional:
 - Incluir nos boletins mensais do Tesouro e nos relatórios quadrimestrais sobre as regras fiscais novas tabelas e análises sobre o cumprimento da regra de despesas;
 - Explicar as revisões feitas nas metas de empenhos e pagamentos em relação à regra, em cada relatório de execução bimestral;
 - Anexar ao relatório quadrimestral sobre o cumprimento das regras fiscais uma nota técnica sobre o escopo das diferentes regras fiscais e agregados de despesas, e explicar como pode ser feita a conciliação.
- Incluir na EFMP e no Orçamento Cidadão uma avaliação anual de desempenho (tabelas e explicações) em relação às regras.

Monitoramento da conformidade

- Concentrar a atuação da IFI na avaliação do cumprimento das regras fiscais, em estudos sobre reformas fiscais de grande envergadura e em análises de sustentabilidade de longo prazo.

Aplicação de sanções e cláusulas de salvaguarda

- Considerar a definição de procedimentos para aplicar e suspender ajustes automáticos em caso de descumprimento e para aplicar e suspender cláusulas de salvaguarda.

Anexo 1. Plano de ação

Recomendações	Medidas				Órgão responsável
	2017	2018	2019	2020	
III. Ampliar a flexibilidade do orçamento – reduzir a rigidez					
Rever as despesas obrigatórias e práticas de indexação	- Iniciar o exame das despesas obrigatórias e práticas de indexação.	- Promulgar leis e normas para remover a indexação dos gastos.			MF
Definir e coordenar um conjunto de processos de políticas, incluindo revisões de despesas, dividendos de eficiência e revisões das renúncias de receitas	- Fixar metas de economia e iniciar revisões de despesas em três ministérios. - Iniciar revisões das renúncias de receitas e pesquisar o uso de dividendos de eficiência.	- Estender as metas de economia e revisões de despesas a outros cinco ministérios a cada ano. - Promulgar leis e normas com base nos resultados das diferentes revisões.	- Adotar procedimento para a limitação/eliminação progressiva de renúncias de receitas.		SOF, MF, RFB, ministérios setoriais
Reforçar a projeção de médio prazo da despesa de pessoal do setor público e introduzir comparações periódicas dos salários dos setores público e privado	- Desenvolver um processo robusto de projeções de médio prazo	- Fazer o <i>benchmarking</i> dos salários dos setores público e privado - Definir os termos de referência do relatório sobre a reforma da remuneração do serviço público.	- Apresentar proposta ao governo para aprovação. - Promulgar leis, se necessário.		SOF, MP
IV. Reforçar a gestão fiscal e orçamentária a médio prazo					
Desenvolver um QFMP completo, com melhorias nas projeções macrofiscais de médio prazo e a publicação periódica de uma declaração de estratégia fiscal (DEF) para guiar o processo orçamentário	- Executar o trabalho econométrico para avaliar as elasticidades macrofiscais. - Testar uma ferramenta macrofiscal de projeção a médio prazo, utilizando dados históricos. - Divulgar a DEF pouco antes do PLOA.	- Começar a utilizar a ferramenta para apoiar decisões estratégicas de política fiscal. - Divulgar a DEF juntamente com o PLDO a partir de 2018.	- Incluir a DEF como parte das exigências da LRF. - Continuar a ampliar o escopo da DEF e tornar as metas mais específicas (p. ex., dívida).		STN
Adotar uma trajetória de endividamento crível para guiar a política fiscal e intensificar os esforços de sustentabilidade fiscal	- Adotar uma meta interna.		- Adotar uma meta formal, em conjunto com a DEF ampliada.		STN

Recomendações	Medidas				Órgão responsável
	2017	2018	2019	2020	
Avaliar as interligações macrofiscais em jogo na conjuntura atual e definir um processo iterativo de projeções macrofiscais para incorporar tais interligações nas projeções	<ul style="list-style-type: none"> - Estimar as elasticidades dos principais indicadores macroeconômicos aos diferentes tipos de eventos ou cenários fiscais. - Disponibilizar internamente ao Executivo as desagregações das projeções do PIB do lado da demanda e da oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar o impacto macro de novas medidas fiscais. - Publicar na DEF a desagregação das projeções do PIB do lado da demanda e da oferta. - Testar uma sequência iterativa simples de projeções macrofiscais (ida e volta). 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar um processo iterativo completo de projeções macro. 		SPE/STN/RFB/SOF
Produzir mais análises sobre revisões dentro do exercício e conciliações de agregados macrofiscais nos relatórios de execução	<ul style="list-style-type: none"> - Publicar as conciliações <i>a posteriori</i> entre as projeções macrofiscais e os resultados, juntamente com o PLOA. - Explicar as revisões nas projeções macrofiscais, nos relatórios bimestrais de execução. 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicar as conciliações <i>a posteriori</i> entre as projeções macrofiscais e os resultados. - Publicar a análise dos erros de projeção macro para explicar o recente viés otimista. 			SPE/STN/SOF/RFB
Aprimorar os métodos e processos de projeção de receitas avaliando o custo ou os resultados de medidas tributárias passadas e definindo um processo de revisão das projeções	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar os custos/resultados das medidas recentes de maior envergadura (nos últimos cinco anos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estender a avaliação de custos/resultados às medidas aprovadas nos últimos 10 anos. - Considerar a publicação de uma avaliação agregada dos custos/resultados. - Desenvolver projeções de receitas internas na STN, SOF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programar reuniões anuais antes de concluir o PLDO e o PLOA para confrontar as projeções de receitas e decidir quais serão as projeções oficiais. - Montar uma tabela de compilação de todas as projeções simultâneas e pressupostos subjacentes. 		RFB, STN, SOF
Instituir um Comitê Ministerial para Assuntos Fiscais para melhorar a coordenação entre a política fiscal e o orçamento, assessorado por um Comitê Técnico permanente.	<ul style="list-style-type: none"> - Ativar os dois Comitês. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formalizar os arranjos antes do início do processo orçamentário de 2019. 			Presidência, MF, SOF, MP

Recomendações	Medidas				Órgão responsável
	2017	2018	2019	2020	
Desenvolver um QOMP com níveis de base de despesas plurianuais (estimativas prospectivas) para os principais setores e diretrizes sobre o cálculo dos custos de novas políticas	- Providenciar para que o Comitê Técnico lidere o desenvolvimento dos quadros. - Providenciar para que o SOF lidere o trabalho junto aos principais ministérios executores de despesas.	- Completar as estimativas base antes do início do processo orçamentário de 2019.	- Ampliar a cobertura a todos os ministérios. - Considerar a opção de expandir ou não o QOMP para incluir as receitas e renúncias de receitas.		Comitê Técnico, SOF, RFB
Publicar as estimativas prospectivas na documentação orçamentária e adotar a projeção de cenário-base atualizada no início de cada exercício como um teto para o processo orçamentário anual				- Publicar estimativas prospectivas e começar a usar a projeção base atualizada como um teto no processo orçamentário.	Comitê Técnico, SOF
V. Incorporar a nova regra de despesas no processo orçamentário					
Incutir no processo orçamentário uma perspectiva de médio prazo, ao fixar tetos "de cima para baixo" para as despesas e examinar as prioridades à luz do espaço fiscal disponível	- Iniciar a definição de tetos e prioridades "de baixo para cima", durante as primeiras etapas do processo orçamentário de 2018. - Numa segunda fase, avaliar a priorização dos programas orçamentários no contexto da restrição orçamentária agregada e dos tetos aplicados às entidades.	- Formalizar os arranjos antes do início do processo orçamentário de 2019. - Finalizar as ferramentas que permitam o acompanhamento da posição fiscal à medida que são tomadas as decisões, para possibilitar a conciliação dos principais agregados fiscais a serem publicados em cada orçamento.			Comitê Ministerial, Comitê Técnico, ministérios setoriais
Fornecer informações periódicas sobre a ligação entre as dotações agregadas da LOA e as despesas pagas segundo a regra	- Criar uma tabela, a ser publicada nos relatórios bimestrais de execução, que ligue os pagamentos de despesas primárias segundo a regra e o espaço orçamentário global aprovado pelo Congresso.	- Desenvolver uma metodologia para ajustar a discrepância entre dotações e pagamentos, a ser incluída no relatório anual de execução.			STN, SOF

Recomendações	Medidas				Órgão responsável
	2017	2018	2019	2020	
Formular um plano para a redução gradual do estoque de RAP a não mais de 3% do nível agregado de despesas	- Formular um plano de redução dos RAP com base num programa financeiro.	- Atualizar o plano todos os anos, para levar em conta novos cenários. - Focalizar os projetos de investimento em perspectiva, para aperfeiçoar os métodos de projeção operacional.		- Visar a redução do estoque de RAP para não mais do que 3% do nível agregado de despesas.	STN, MP
VI. Garantir o cumprimento da nova regra de despesas					
Garantir a transparência das finanças públicas na divulgação da conformidade (boletins mensais, relatório bimestrais de execução, relatórios quadrimestrais sobre o cumprimento das regras fiscais)	- Incluir tabelas e explicações sobre o cumprimento da regra nos boletins mensais da STN e nos relatórios quadrimestrais. - Explicar as revisões feitas nas metas em relação à regra nos relatórios bimestrais	- Anexar aos relatórios quadrimestrais uma nota técnica sobre a conciliação das diferentes regras fiscais.			STN
Incluir na EFMP e no Orçamento Cidadão uma avaliação anual de desempenho (tabelas e explicações) em relação às regras		- Publicar a avaliação anual de desempenho na DEF e no Orçamento Cidadão.			STN
Concentrar a atuação da IFI na avaliação do cumprimento das regras fiscais, em estudos sobre reformas fiscais de grande envergadura e em análises da sustentabilidade de longo prazo	- Solicitar uma avaliação sistemática do cumprimento das regras, em simultâneo aos relatórios de execução bimensais. - Incluir regularmente análises de sustentabilidade de longo prazo (a cada revisão das projeções macrofiscais).	- Focar o programa de trabalho analítico de 2018 em estudos sobre as principais reformas fiscais - Garantir recursos suficientes para que a IFI cumpra plenamente seu mandato.			IFI, Senado

Recomendações	Medidas				Órgão responsável
	2017	2018	2019	2020	
Considerar a definição de procedimentos para ativar, implementar e suspender ajustes automáticos em caso de descumprimento e para ativar cláusulas de salvaguarda		<ul style="list-style-type: none"> - Considerar opções de procedimentos para ativar, implementar e suspender ajustes automáticos, e para ativar cláusulas de salvaguarda. - Publicar informações sobre a implementação de ajustes automáticos nos documentos fiscais/orçamentários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer os procedimentos preferidos 		MF/SOF

Anexo 2. Esquema de uma Declaração de Estratégia Fiscal

Introdução

Este Anexo resume os elementos sugeridos de uma DEF que poderia ser formulada no Brasil para complementar o QFMP e imprimir um foco mais estratégico e de médio prazo ao processo de planejamento e elaboração do orçamento.

Seu propósito não é ser prescritivo ou exaustivo, mas sim auxiliar as autoridades a refletir sobre como reunir os elementos dessa declaração no contexto brasileiro.

O principal objetivo da DEF proposta é servir como uma ferramenta de comunicação estratégica que ajude a situar o debate de política fiscal numa perspectiva de médio prazo, mas também como algo pelo qual o governo está disposto a ser diretamente responsabilizado.

Política fiscal e metas e objetivos correlatos

- Especifique as metas fiscais centrais – situe as metas do resultado primário e das despesas num contexto.
- Designe outras metas fiscais complementares – elas podem ou não ser vinculantes, mas mesmo assim são importantes para enquadrar a estratégia fiscal (como, por exemplo, os pisos de gastos com educação e saúde, bem como diretrizes indicativas sobre as alocações desejadas para o investimento público).
- Apresente a meta indicativa do resultado primário num horizonte mais amplo – isso comunica o ritmo pretendido de consolidação fiscal na ausência de choques econômicos. Considere como isso pode ser expresso numa meta mais firme (por exemplo; média móvel, saldo estrutural).
- Apresente os níveis indicativos das metas de receitas e despesas como parcela do PIB – isso comunica a orientação geral das políticas no que diz respeito ao tamanho global do governo (que representa uma parcela menor da economia segundo a nova regra) e a carga tributária global.
- Mostre projeções para o perfil de crescimento das despesas obrigatórias, não discricionárias e outras despesas, o que indica o espaço fiscal discricionário para as prioridades nacionais (por exemplo, saúde, educação, investimento público).
- Mostre as projeções para a receita com estimativas das renúncias de receitas pertinentes.
- Analise o valor agregado das reformas necessárias para cumprir as regras fiscais – isso poderia ser feito ao longo do próximo exercício e do período de projeção, incluindo alguma discussão sobre os principais temas de políticas que estão sendo perseguidos.

- Apresente um perfil da dívida bruta e da dívida líquida – o que pode incluir uma indicação dos níveis desejáveis/toleráveis de dívida pública ou necessidades de endividamento a cada ano, e pode ajudar a ilustrar as relações com a trajetória do resultado nominal.
- Estime o tamanho do superávit primário que seria usado como meta para ajudar a cumprir os objetivos fiscais, como estabilização e amortização da dívida como medida de proteção contra choques econômicos futuros.

Análise macrofiscal

- Analise a evolução econômica recente nos planos interno e externo e ilustre de que forma mudanças na economia impactaram a situação das finanças públicas.
- Acompanhe o progresso em relação às metas fiscais centrais e principais metas complementares de médio prazo.
- Apresente uma análise transparente do desempenho das projeções recentes da economia e da arrecadação em relação aos resultados efetivos.

Projeções e riscos

- Inclua projeções dos principais agregados fiscais nos próximos 5 e, futuramente, 10 anos (atualizadas a cada ano e comparadas com as versões anteriores).
 - Resultado primário e nominal
 - Dívida bruta e líquida
 - Endividamento líquido do setor público
 - Superávit primário necessário para estabilizar e reduzir a dívida bruta/líquida
 - Despesas obrigatórias com parcela do total da despesa

Elementos adicionais que poderiam ser acrescentados com o tempo

- Âncora formal para a dívida – implementar as metas legislativas para a dívida bruta e líquida.
- Uma relação mais pormenorizada das medidas de política preferidas pelo governo que serão implantadas nos próximos 1-3 anos para preservar o espaço fiscal discricionário, ajudar a corrigir o orçamento e dar mais flexibilidade na priorização e execução do orçamento.
- Cenários fiscais alternativos que mostram o impacto de uma variedade de pressupostos econômicos sobre a probabilidade dos resultados fiscais (por exemplo, um choque nas relações de troca, a desaceleração do crescimento mundial).

Anexo 3. Metodologia básica para a preparação de estimativas prospectivas

A produção de projeções ou estimativas prospectivas de despesas em termos desagregados envolve uma série de etapas. Essas etapas se concentram na compreensão do orçamento existente; na compreensão e aplicação dos indutores de custos a médio prazo; e na agregação das estimativas prospectivas e síntese das fontes globais de variações. (Figura 7).

Cada uma dessas etapas precisa ser identificada e analisada pelo Comitê Técnico, de preferência com base numa metodologia acordada, uma vez que as estimativas prospectivas formam a base das alocações orçamentárias futuras. O tempo gasto na definição de uma metodologia e dos insumos no início do processo simplificará as negociações do orçamento no futuro, uma vez que as estimativas-base acordadas possam ser aprovadas com rapidez, o que libera mais tempo para concentrar a atenção em atividades que agregam mais valor, como a avaliação e a análise de custos de novas iniciativas e propostas de políticas, em vez de ter de negociar sobre as alocações orçamentárias existentes.

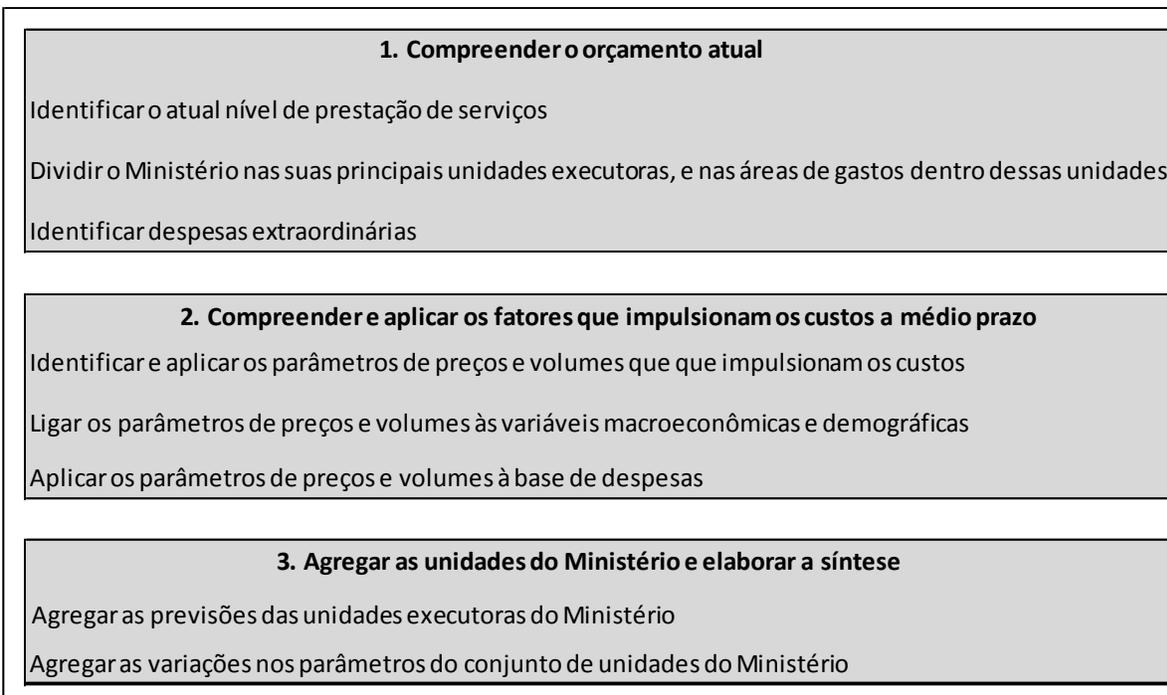
Nas fases iniciais, o Ministério do Planejamento poderia trabalhar com um subconjunto de ministérios setoriais, com a ampliação da cobertura após a rodada inicial. Sem a concordância dos ministérios setoriais, corre-se o risco de que as estimativas de despesas não sejam tratadas como legítimas, e podem ser irrealistas. Dada a natureza indicativa do processo, isso pode ser aceitável no início; contudo, à medida que o processo amadurece e passa-se a atribuir mais peso às estimativas na determinação das alocações orçamentárias e de médio prazo, será necessário um acordo formal entre a Secretaria de Orçamento Federal e os ministérios setoriais para melhorar a qualidade das estimativas e impor sua credibilidade.

Um fator importante a lembrar na produção inicial de estimativas prospectivas é que a definição de modelos de projeção de despesas envolve uma troca entre complexidade e operacionalidade. As estimativas prospectivas são *modelos* de como será a evolução das despesas a médio prazo. São uma aproximação da realidade e não devem necessariamente ser encaradas como um prolongamento das dotações a médio prazo. Não precisam ser elaboradas no mesmo nível que as dotações. Isto tornaria os modelos demasiadamente complexos e difíceis de desenvolver e operar. De maneira análoga, os indutores das pressões sobre os custos irão representar aproximações dos fatores que impulsionam os gastos. O tempo gasto no início do processo para buscar o melhor equilíbrio entre complexidade e operacionalidade tornará as estimativas prospectivas muito mais robustas.

A primeira etapa é compreender qual é a atual base de gastos, e distribuí-la entre as principais áreas de gastos de cada ministério, programa ou objetivo. Isto exige que se saiba onde e no quê cada ministério gasta seu dinheiro, e qual a ligação desses gastos com os principais resultados de cada programa. O nível programático representa, em muitos aspectos,

um ponto razoável a partir do qual podem ser feitas as projeções de gastos, embora em alguns casos seja preciso uma desagregação maior se houver objetivos múltiplos.

Figura 7. Principais etapas na produção de estimativas prospectivas



A segunda etapa é identificar o nível atual de prestação de serviço, ou a estimativa-base com a manutenção das políticas atuais. Uma das características importantes das estimativas prospectivas é a separação dos custos da prestação dos níveis atuais de serviços e o custo da introdução de novas políticas. Assim, para a educação, pode-se definir o nível atual de prestação de serviços como o custo de manter as mesmas taxas de matrícula, qualquer que seja a população de crianças em idade escolar. Se houver aumento da população de crianças, o cenário sem alteração de políticas veria o número de estudantes matriculados crescer, mas a taxa de matrícula permaneceria fixa. Esse cenário contrasta com o aumento do número de estudantes em razão do aumento da taxa de matrícula, que seria considerado uma alteração da política.

A terceira etapa é identificar as maiores áreas de despesas dentro das unidades executoras. Essas áreas muitas vezes são definidas em bases econômicas, como salários e ordenados, bens e serviços, transferências etc. Contudo, nesse ponto poderia ser útil desdobrá-las nos seus principais elementos; assim, no caso da educação, os bens e serviços seriam diferenciados entre material didático, refeições e serviços de utilidade pública. Normalmente haveria também uma categoria 'outros'. Como regra geral, esta última não representaria mais do que 10% do total de gastos da unidade. Faz-se a modelagem de cada uma dessas áreas de despesas dentro da unidade executora separadamente.

A quarta etapa é identificar despesas extraordinárias que precisem ser excluídas para ajustar a base. Por exemplo, talvez não sejam esperadas grandes atualizações do equipamento informático no próximo ano, de modo que o montante adicional alocado a essa área deve ser excluído da base de despesas. Da mesma forma, é possível que, a médio prazo, seja preciso incluir algumas despesas pontuais em determinados anos. Dois exemplos clássicos são eleições e recenseamentos.

A quinta etapa é identificar os parâmetros de preços que afetarão os gastos. O preço de prestação de serviços pode ser afetado por uma série de fatores. É preciso identificar esses fatores, como salários, inflação, preços de insumos específicos (com combustível ou serviços de utilidade pública) e analisar sua relação com o crescimento das despesas, uma vez que nem sempre há uma correspondência exata entre as variações.

Os pressupostos utilizados terão de se alinhar com as projeções dos parâmetros macroeconômicos pertinentes. Muitas vezes, os parâmetros de preços estarão vinculados apenas à projeção de inflação global. Em alguns casos, porém, haverá diferenças entre a projeção da inflação global e parâmetros de preços específicos, como os dos combustíveis, que serão influenciados pelos preços internacionais do petróleo e terão pouca relação com a inflação global. Neste caso também o nível de desagregação representa uma troca entre complexidade e operacionalidade. De modo geral, ao definir os parâmetros de preços, a regra deve ser buscar a maior simplicidade possível, e usar parâmetros únicos apenas se houver diferença significativas em relação à inflação global.

A sexta etapa é identificar alterações nos parâmetros de volume que impulsionam o custo da prestação de serviços. Uma série de fatores irá afetar a quantidade de serviços a serem prestados a médio prazo. Esses fatores podem ser motivados por alterações demográficas (como população de crianças em idade escolar, utilização mais intensa de serviços de saúde pelas populações mais idosas); alterações nas políticas, em que o aumento anterior de despesas de capital requer um nível mais elevado de manutenção quando os projetos entram em atividade; e fatores macroeconômicos, como uma taxa mais elevada de desemprego que exige um nível mais elevado de seguro-desemprego ou outros benefícios sociais. Assim como no caso dos parâmetros de preços, esses fatores precisam estar alinhados com as projeções macroeconômicas e demográficas.

Talvez seja preciso ampliar a gama de projeções macroeconômicas e fiscais para que se forneçam os insumos necessários para os parâmetros. À medida que sejam identificados os parâmetros, eles terão de ser comunicados às unidades que elaboram as projeções macroeconômicas e fiscais no MF, para conferir se eles podem ser de fato identificados, e chegar a um acordo sobre a base em que serão feitas as projeções. Por exemplo, no caso do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), talvez só sejam preparadas projeções para o IPC amplo. Contudo, as estimativas prospectivas talvez exijam parâmetros para o índice de preços dos combustíveis, de modo que os analistas macro poderiam ter de desenvolver uma metodologia para a projeção de séries específicas do IPC.

A sétima etapa é aplicar os parâmetros globais de preços e volumes à base de despesas para produzir uma projeção de despesas da área executora. Isso é feito ao se multiplicar a base ajustada (ou seja, após levar em conta despesas extraordinárias) pelos parâmetros globais de preços e de volumes. Observe que haverá alguma interação no processo, com a aplicação das variações de preços às variações de volume.²³

A etapa final é a agregação das unidades e áreas executoras para produzir uma estimativa prospectiva para o ministério, e então entre os ministérios para se chegar ao orçamento no seu conjunto. Primeiro somam-se as projeções de despesas para áreas executoras individuais dentro de uma unidade, depois somam-se as projeções de todas as áreas para se chegar às estimativas prospectivas globais para o ministério. O mesmo se aplica às variações nos parâmetros de preços e volumes, que podem ser usadas para proporcionar uma conciliação completa das variações nas estimativas prospectivas.

²³ Por exemplo, para uma base de 100, um aumento de 10% nos preços e volumes resultará numa projeção de despesas de 121, superior ao que se teria com a aplicação individual dos parâmetros de preços e volumes, que resultaria numa projeção de 120. Essa diferença é descrita como o termo de interação, e precisa ser levada em conta ao se conciliar a variação nas despesas entre a base e BY+1.